جامعـــــة الحــــاج لخضـــــــــر باتنـــــة
كليـــــة الحقوق والعلوم السياسيـــــة
قســـــم الحقـــــوق

فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية

تخصص: قانون دستوري

إعداد الطالب الباحث: ميلود ذبيح

إشـراف: الأستاذ الدكتور: مبروك غضبان

أعضاء لجنة المناقشة

الاسـم واللقـــــب	الرتبـــــــــــة	الجامعـــة الأصليـــة	الصفـــــــــة
د. علـــــي قريشي	أستـــــاذ محاضر	جامعــــــة باتنـــــة	رئيســــــا
أ.د/ مبروك غضبان	أستـــاذ التعليم العالي	جامعــــــة باتنـــــة	مشرفا ومقررا
د. أحـــمد بن محمد	أستـــــاذ محاضر	جامعــــــة باتنـــــة	عضـوا مناقشا
أ.د/ الأمـــين شريط	أستـــاذ التعليم العالي	جامعــــة قسنـــطينة	عضـوا مناقشا
أ.د/ عمـــر فرحاتي	أستـــاذ التعليم العالي	جامعــــة بســـــكرة	عضـوا مناقشا
د. الطـاهر زواقري	أستـــــاذ محاضر	جامعــــة خنشلـــة	عضـوا مناقشا

السنة الجامعية 2012 - 2013

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

أصبح من النادر أن نجد دولة بلا برلمان، يمثل شرائح المجتمع ويحمي مصالحه السياسية والاقتصادية وبنائه الاجتماعي, ويظل البرلمان في النظام السياسي قاعدة الديمقراطية، والحاضن الطبيعي للمطالب والاختلافات، وحلقة الوصل بين المؤسسات السياسية، ويحتل في الدولة المتطورة موقع صانع السياسات، ومحل تداول السلطة، ومحور مأسسة المشاركة السياسية، وتوسيع قاعدة الشرعية, وساحة السجال الدائم بين الحكومات وممثلي المواطنين، وبين الأغلبية المعارضة، والمنصة العامة للتعبير عن المطالب الكبرى للمجتمع، وهو أولا وأخيرا المشرع لتنظيم وضبط الحياة والعلاقات الاجتماعية، والرقيب اليقظ على أداء الحكومات، للاستيثاق من اتفاق هذا الأداء مع المصلحة العامة.

ولئن حظيت جل وظائف البرلمان بالدراسة والبحث من المختصين، ومنها الوظيفة الرقابية التي تعد تاريخيا سبب منشئه، فإن بحث فعالية هذه الرقابة وقياسها لإصدار الأحكام بشأنها، وعلاج اختلالاتها وتصحيحها تبدو متواضعة، إن لم تكن نادرة على المستوى العربي خصوصا، لأن دور البرلمانات العربية لا يزال هشاً [1], مما ولد جمودا وخمولا في مظاهر الحياة السياسية، إذ يتراوح دور البرلمان بين إضفاء الشرعية على تصرفات الحكام, وبين مناقشة القضايا العامة دون التأثير في القرارات السياسية، دون أن يكون مؤسسة تمثيلية ونيابية بالمعنى الصحيح. [2]

ومع ذلك فإن بحث موضوع فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري الذي لا يخرج عن دائرة نظائره من البرلمانات العربية أصبح ضروريا وملحا، في ظل رياح التغيير في هندسة أنظمة الحكم، التي تشهدها حاليا الساحة الدولية والعربية تحديداً.

وتظل الرقابة هي إحدى الوظيفتين الأصيلتين للبرلمان ، وسبب منشئه تاريخيا، وأداته في ضمان التوازن بين السلطات واتزانها، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات, ومنفذه لتجسيد مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، والمقياس الهام لكفاءته وفعاليته، وهي العملية السياسية الشاملة التي تهدف إلى تحقيق التفاعل بين السلطات ، وتأصيل أنجح الطرق

1)- نجوى إبراهيم. تحليل دور المؤسسة التشريعية في صنع السياسات العامة, مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة. سنة **2006**. ص **222**.

2)- نفس المرجع. ص **223**.

لتأمين فعالية النظام السياسي، وهي ظاهرة صحية لرقي وتطور المجتمعات، تجسد بوسائلها الجزاءات الناجمة عن انحراف الحكومة عن التطبيق السليم للقانون, وفي إطاره، وفي غياب الرقابة تنقطع سبل الحوار بين الحكام والمحكومين، وتتوقف آلة الحياة البرلمانية، ويصبح عصيا على المجتمع فهم ما يجري في مؤسسات الدولة، ويصعب التمرس على الحوار الحر والمناقشة والتداول بطواعية, في كل ما له صلة بالنشاط العام.

ولذلك تبنت هذه الآلية جل النظم في العالم، الديمقراطية منها والشمولية, إلى حد أصبح معه كل نظام لا تتوافر فيه الرقابة الفعالة المنتظمة هو نظام يفتقر إلى مقومات استمراره، وما من نظام حكم إلا وفيه جهاز أو آلية للمحاسبة الإدارية والمالية, أو آليات قضائية لملاحقة المسؤول عن الإخلال بالقانون [1], أما المحاسبة السياسية فتبقى من خصوصيات الأنظمة الديمقراطية وحدها [2], لأن هذه الأنظمة أخرجت وبالتدرج وعبر الزمن آلية الرقابة من طابعها البوليسي التقليدي المستندي، الذي يهتم بالضبط والمنع والاتجاه السلبي، إلى الرقابة الإيجابية البناءة التي تهدف إلى تقليص الفجوة بين السياسات والممارسات الميدانية.

ومع تعقد الرقابة لطبيعة العملية ذاتها، فإن البرلمانات العريقة تمارسها بشكل فعال وصحيح وسليم ومعافى [3]، وتؤثر من خلالها في توجيه وتصويب وترشيد أداء الحكومات، وعبرها تكشف المسؤول عن أي اختلال في الأداء وتسائله.

وإذا كان هذا هو شأن الرقابة البرلمانية في الدول المتطورة، فإنها في التجارب العربية حاضرة شكليا، ومغيبة عمليا، لأن هذه النظم لا تعتني بنظام المساءلة، ولا يزال البرلمان نفسه في هذه النظم محلا للنقاش، ولا يزال قياس فعالية أدائه مطروحا للدراسة، ولا تستثنى التجربة الجزائرية من هذا الوضع، كما أنها لا تزال في بداياتها، إن لم نقل أنها في حالة انطلاق بالنظر إلى التجارب العريقة، ولم تبلغ بعد مرحلة النضج الذي يؤهلها لدراسة

---

1)– محمد المالكي. آثار غياب المساءلة السياسية على تطور النظم السياسية في أقطار الوطن العربي. وقائع ندوة تحت عنوان "المساءلة والمحاسبة" يومي 7، 8 فيفري 2007،نشرية صادرة عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد, بيروت – لبنان،سنة 2007, ص 59.

2)– نفس المرجع.

3) – غضبان مبروك. الرقابة البرلمانية في الدساتير المقارنة, محاضرة في القانون الدستوري المعمق ألقيت أمام طلبة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر – باتنة. سنة 2001.

أكاديمية تأطيرية [1], ومع ذلك فإن السعي إلى الأخذ بزمام آليات التحديث لمجاراة الوثبة الحضارية الحديثة، ومحاولة مواكبة التحولات الكبرى في هندسة أنظمة الحكم على المستويين العربي والدولي، يفرض علينا أن نستكشف حدود فعالية الوسائل الرقابية في النظم المقارنة، وحدود فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري تحديدا، واستخلاص نتائج تقييمية لهذا الأداء، والحكم على درجة فعاليته، وتقديم بدائل علاجية تصحيحية في حالة السلب، ودعمها في حالة الإيجاب.

وقد تبنت الجزائر النظام المختلط الذي يوائم بين بعض خصائص النظام الرئاسي والبرلماني، ويعلي من شأن السلطة التنفيذية، ويعقلن البرلمان في مواجهتها، غير أن درجة الاختلاط في تجربتنا أخلت بالتوازن لصالح سلطة التنفيذ، وفي مجال رقابة البرلمان على الحكومة جعلت الحل الرئاسي أقوى وأشد من تحريك انعقاد المسؤولية، قد توظفه هذه الأخيرة في أي وقت، ناهيك عن التهديد به، وفي ظل هذا الاستعصاء المقنن، والتقييد المؤطر، سنستكشف واقع الأداء الرقابي في تجربتنا وقياس مدى فعاليته، وأمام سعة الموضوع وتشعبه، ارتأيت التركيز على هذا الأداء في فترة التعددية التي كرسها دستور 96 من عمر هذه التجربة، ولأجل ذلك فإن ضرورات البحث تقتضي منا قبل الخوض في التفاصيل، تحديد أسباب اختيار الموضوع، ومدى أهميته، وتحديد الإشكالية والمنهج المعتمد في معالجة الموضوع، وصعوبات البحث، والخطة المعتمدة في الدراسة, وهو ما سأفصله فيما يلي:

أولاً : المصطلحات ذات العلاقة بالموضوع

ضمن هذا السياق ينبغي توضيح المصطلحات التالية:

1 – الفعالية: يصطدم البحث في مفهوم الفعالية بالعوامل المرتبطة بالمفهوم والمؤثرة فيه، وبالسياقات التي يرد فيها، فالمصطلح يعني لغة النجاعة والحسم، والتوجه إلى التفعيل، فيما يتحدد المفهوم الاصطلاحي في قوة التأثير وسرعته، والقدرة على تحقيق الهدف من التأثير، وتعني الفعالية من زاوية المحتوى أنه كلما توافرت الشروط المناسبة على مستوى المدخلات، فإنه من الطبيعي الحصول على مخرجات جيدة [2]، ومن بين كل المعاني المسندة إلى كلمة

---

1)– د. الأمين شريط, التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 113.

2)– جي لوكلارك، دافيد مونياش ، بيار بواكلير , المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، الموقع الالكتروني (www.ccaf_fcvi.com) ص 153.

فعالية، تعتبر تلك المرتبطة ببلوغ الأهداف الأكثر استعمالا [1]، ومع هذه التعاريف فإن هناك اتفاقا على عدم وجود تعريف للفعالية يكون معترفا به على نطاق واسع [2]، ويرتبط بهذا المفهوم جملة من المصطلحات المشابهة,والتي سأتناولها بالشرح ضمن الفصل الأول من البحث.

2 – الرقابة البرلمانية: اشتقت الرقابة من الفعل راقب، أي تابع الشيء إلى نهايته، والرقيب هو الحافظ الذي لا يغيبو عنه شيء، والرقابة بمفهومها الشامل هي تلك الآلية التي تتيح تدارك الأخطاء، والهفوات والثغرات في أداء مؤسسة أو منظمة ما في الوقت المناسب لمعالجتها، أما الرقابة البرلمانية فهي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عنها ومساءلته [3] ويشابه أيضا هذا المفهوم جملة من المصطلحات سأتناولها بالشرح ضمن الفصل الأول.

3 – المعايير: وهي المواصفات المستعملة لتقويم الأداء الفعلي، والتي تساعد المقوم على تقدير ما إذا كانت الوضعية مقبولة أم غير مقبولة, كما تعرف بأنها أداة قياس كمية أو نوعية العمل المطلوب، أو الاثنين معاً [4].

4 – القياس والتقويم: يشير مصطلح القياس إلى الوصف الكمي لمقدار أداء مؤسسة ما، فيما يشير مصطلح قياس الأداء إلى عملية جمع معلومات أو ملاحظات كمية عن الموضوع المراد قياسه، أما التقويم فهو عملية منظمة تنتج عنها معلومات تفيد في اتخاذ القرار، أو في إصدار أحكام على قيمة معينة، والحكم عليها بالإيجاب أو السلب, بدعمها في الحالة الأولى، ومعالجتها في الحالة الثانية.

ثانياً : أسباب اختيار الموضوع

من أسباب اختيار البحث في الموضوع هو ندرة السوابق البحثية في هذا المجال، لأن جل الباحثين اختاروا النأي والعزوف عن الخوض فيه، واكتفوا بنقد أداء البرلمان من الخارج لأسباب ذاتية أو موضوعية أو هما معاً، كما أن الحاجة إلى تأصيل علمي استكشافي لحدود فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، باعتماد مقاربة مقارنتية لكشف

---

1)– جي لوكلارك , دافيد مونياش , بيار بواكلير ,المرجع السابق, ص**154**.

2) – نفس المرجع.

3) – د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، سنة **1983**، ص **3**.

4)– د. علي عباس. الرقابة الإدارية على المال والأعمال. كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية. جامعة عمال الأهلية، الأردن. ص **30**.

مستوى هذه الفعالية، وقياس اختلالاتها، للارتقاء بها إلى مصاف التجارب المعاصرة، هي اليوم ملحة وضرورية.

ثالثاً : أهمية الموضوع

يكتسي البحث في الموضوع المذكور أهمية بالغة في الدراسة البرلمانية لاعتبارات كثيرة أهمها:

– تبرز اليوم وبجلاء ظاهرة تراجع وانحسار دور البرلمانات في المبادرة التشريعية لهيمنة الحكومات عليها، وزيادة نسبة التكنوقراط في المناصب الحكومية، لضمان السرعة في الاستجابة لما يطرح يوميا من قضايا، كما تشهد البرلمانات اجتياح موجة عولمة التشريع, وسمو التشريعات الدولية على الوطنية، إضافة إلى بروز منظمات المجتمع المدني كمنافس قوي للبرلمان في الرقابة على الحكومات, والتأثير في التشريعات, وهو ما ضاعف انحسار دور البرلمانات , ومنها البرلمان الجزائري في المجالين التشريعي والرقابي ، إن لم يعدم المبادرة والمساءلة الفعالة أحياناً، وهذه الظاهرة ملحوظة حتى في البلدان المتطورة, وبدرجات مختلفة [1]، ولذلك فإن لتوجه الإيجابي لتحقيق أداء تشريعي ورقابي أفضل وأكبر للبرلمان، بتشخيص هذا الأداء وتحليله، والكشف عن مستواه، للقيام بمجموعة من التحسينات والإصلاحات, يصبح ضرورة ملحة لنرتقي بهذه المؤسسة, ونفرد لها المكانة اللائقة بها في خريطة التجارب المعاصرة.

– لم يعد الاهتمام بدراسة أداء البرلمان ونقده من الخارج أمرا مجديا ,إنما يقتضي تقييمه وتفعيل أدائه الولوج إلى داخله, للقيام بدراسة تسمح باستخلاص أحكام تقييمية, واعتمادها مرجعا وأساسا لتطوير أداء هذه المؤسسة.

رابعاً : إشكالية الموضوع

إن البحث في مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر, يقتضي منا التركيز على واقع الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري بالآليات الاستعلامية، والمرتبة للمسؤولية، وفي المجال المالي، وفي مجال السياسة الخارجية، غير أن الحكم على هذا الأداء وبالتشخيص وحده لا يكفي، ما لم يتم قياس فعالية هذا الأداء, باعتبار القياس

---

1)– "إن **95 %** من القوانين التي يصدرها البرلمان الإنجليزي، و **80 %** مما يصدره الكونغرس الأمريكي من قوانين، و **75%** مما يصدره البرلمان الألماني من قوانين، تكون نابعة من الجهاز التنفيذي". انظر: د. عمر فرحاتي. دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر – بسكرة، الجزائر، العدد **4** ، أفريل ,**2006**ص **13**.

العنصر الأهم في تقويمه ، لأن كل ما يتم قياسه فعلاً يتم تطويره، ولهذا فإن اعتماد مقاربة مقارنتية لكشف الاختلالات في هذا الأداء، ومن ثم بحث بدائل تفعيله ، يتطلب منا مقارنة تجربتنا بالتجربة الأرقى والأفضل, للارتقاء بها إلى مصاف التجارب المعاصرة, ولذلك فإن إشكالية الموضوع تتحدد فيما يلي : ما مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ؟

إن هذه الإشكالية يستوجب علاجها طرح جملة من التساؤلات الفرعية التالية : ماذا نعني بالفعالية والرقابة ؟ وما هي الوسائل الرقابية التي بموجبها نتمكن من دراسة فعالية الرقابة البرلمانية؟ متى نكون بصدد الفعالية الرقابية؟ وما تطبيق كل ذلك في الجزائر ؟

خامساً: منهج الدراسة

إن لإجابة عن إشكالية الموضوع تقتضي منا اعتماد أحد المناهج الحديثة في دراسة وتحليل السياسة العامة , ويدعى **أنموذج دراسة حالة** *"case study model"*, حيث يدرس هذا الأنموذج السياسة العامة باعتبارها ناجمة عن مجموعة حوادث يجسدها التفاعل بين المعنيين بها والمشتركين فيها, ويقوم هذا المنهج على فكرة إجراء الدراسة التحليلية والتفصيلية لكل حادثة أو حالة أو قضية على حدة[1], فالمنهج يجسد أسلوبا منظما لتحليل ودراسة قضايا السياسة العامة القائمة بذاتها.

وبما أن الوظيفة الرقابية للبرلمان هي عملية سياسية بالدرجة الأولى, يضطلع بها جهاز سياسي هو البرلمان , وتستهدف نقد الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية وتوجيهها وترشيدها , فإن هذه العملية تشكل وحدة أو قضية مستقلة تقتضي إجراء دراسة تحليلية وتفصيلية لهذه الحالة , ومن ثم التوصل إلى صياغة التوجه المناسب, أو وضع القرار المناسب للسياسة العامة إزاء هذه القضية, باعتماد المراحل التالية :

ا- تحديد الوحدة أو القضية , والتي تتحدد في مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر .

ب- الكشف عن واقع القضية وفحصها .

ج- تشخيص إشكالية فعالية الرقابة البرلمانية.

---

1) -"يتفق معنى دراسة حالة مع ما جاء في قاموس (ويبستر) بأنها تحليل مكثف لوحدة مستقلة شخصا كان أم مجتمعا , بالتأكيد على العناصر التطورية لذلك الشخص أو لذلك المجتمع في إطار علاقته مع البيئة المحيطة " . انظر :د .فهمي خليفة الفهداوي, السياسة العامة: منظور كلي في البنية والتحليل ,دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ,عمان, الأردن ,سنة 2001 ,ص 190.

د– تحديد بدائل القرار, ثم اختيار القرار, ثم تقديم التوصيات القابلة للتنفيذ[1].

ويستدعي توظيف هذا المنهج الاستعانة بمجموعة من المناهج التي تتلاءم مع مقتضياته ومع إشكالية الموضوع, والتي تتحدد في الآتي:

1 – المنهج التاريخي: لاستدعاء تجارب وجهود وإبداعات النظم المقارنة في مجال الأداء الرقابي، وتطبيقات الوسائل المبتكرة لمساءلة ومحاسبة الحكومات.

2 – المنهج الوصفي التحليلي والنقدي: يقتضي رصد واقع الأداء الرقابي، وتحليل الظاهرة الرقابية، انطلاقاً من تحليل النصوص المؤطرة لها، ونقدها ونقد الممارسات، وكشف الفجوة بينهما، اعتماد مجموع هذه المناهج.

3 – المنهج القياسي المقارن: ويتم توظيفه للمفاضلة والمقايسة بين تجربتي الجزائر والتجربة الفرنسية في مجال الرقابة، وكذا مقارنة تجربتنا بمبادئ البرلمان الصالح التي وضعها باحثون وأكاديميون عرب وأجانب كأداة للقياس، وكشف الفجوة بين تجربتنا وهذه المبادئ.

4 – المنهج الاستقرائي: لتتبع قضايا جزئية في مجال الرقابة، والانطلاق منها لإصدار أحكام عامة تتعلق بهذه الرقابة.

سادسا : الصعوبات

من بين الصعوبات التي تعترض البحث في هذا الموضوع ندرة السوابق البحثية، ومحدودية الدراسات البرلمانية في العالم العربي وتواضعها،إذ تكتفي جل الدراسات في مجال رقابة البرلمان على أداء الحكومة بنقد هذا الأداء الرقابي من خارجه , أو تقف عند عرض الوسائل الرقابية وتحليلها, ومن دون أجراء دراسات أكاديمية تقييمية لكشف نقائص هذا الأداء ومعالجتها.

كما يعيق الباحث في موضوع رقابة البرلمان الجزائري عدم توافر المعلومات والبيانات الإحصائية المتعلقة بالأداء الرقابي لغرفتي البرلمان، فهي نادرة لندرة مصادرها، وإن وجدت يصطدم بشحها وعموميتها، مما يؤثر على القياس الدقيق لفعالية هذا الأداء, بالإضافة إلى تقاطع موضوع الرقابة مع مختلف فروع القانون، والعلوم السياسية التي تتوغل فيه بعمق, مما يعقد تحكم الباحث في كل هذه التفرعات.

---

1) – د .فهمي خليفة الفهداوي ,المرجع السابق ,ص 192.

وإذا كان غالبية المختصين يقرون بصعوبة تحديد مفهوم شامل ودقيق لمصطلح الفعالية وتمييزها عن المفاهيم المرتبطة بها, فإن الصعوبة تتضاعف في حال قياسها, وتتزايد هذه الصعوبة أكثر عند الخوض في قياس فعالية رقابة البرلمان تحديدا، لأن هذا الأداء هو نتاج تفاعل عوامل مختلفة وعديدة ومتداخلة، ويتأثر بالمناخ السياسي والثقافي الذي يحضن عملية الرقابة، إضافة إلى صعوبة إيجاد معيار موحد لقياس فعالية أداء البرلمانات بإجماع الباحثين والمختصين.

سابعاً: خطة الدراسة

للإجابة عن إشكالية الموضوع سأفرد الباب الأول لوسائل الرقابة بدءا بمعالجة مصطلحي الفعالية والرقابة ,وقياس فعالية الأداء, وتناول نشأة الرقابة البرلمانية وتطوراتها في فصل أول , ثم التطرق إلى وسائل الرقابة البرلمانية التي تمكننا من دراسة فعالية الرقابة وبحث مدى فعالية هذه الوسائل وتطبيقاتها في الجزائر في فصل ثان.

ويتضمن الباب الثاني بحث مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر , بعرض مسار هذا الأداء وتحليله ونقده في الفصل الأول , وقياس فعالية هذا الأداء وصياغة بدائل لتفعيله في الفصل الثاني من هذا البحث.

الباب الأول:

وسائل الرقابة البرلمانية ومدى فعاليتها

تتبوأ الرقابة بأشكالها المختلفة، والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خصوصا مركزا بارزا في الحياة السياسية والبرلمانية للدول الحديثة, لما لها من آثار وانعكاسات على مراكز صناعة القرار وعلى الأداء البرلماني، ، وبقدر ما تكون الرقابة البرلمانية فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني إيجابيا وناجعا ومثمرا, فالرقابة هي أحد أهم الأدوات التي تهيئ للبرلمان موقعه الحقيقي والنافذ في الواقع السياسي، وتجسد دوره الفاعل في تحديث المجتمع وتطويره، بل وفي تحقيق فعالية وكفاية الدولة بشكل أعم.

غير أن إشكالية الفعالية والرقابة تقتضي – منطقيا– أن نحدد مفهومهما ومقاصدهما والمصطلحات المرتبطة بهما ، وكذا تحديد مفهوم قياس فعالية الأداء , وبيان صعوبات القياس , ومن ثم التركيز على القياس من منظور مقارن, كما أن الحديث عن الرقابة, والرقابة البرلمانية على الخصوص يثير جملة من المسائل التي تقتضي منا الوقوف عندها،

يتصدرها التعريف بالرقابة بشكل عام ، وبالرقابة البرلمانية تحديدا، وتحديد مكانتها في دولة القانون،وبيان نطاقها وأهدافها والآثار التي تترتب عن انحرافها عن هذا النطاق.

ولذلك فإن الولوج إلى بحث مدى فعالية الرقابة البرلمانية يقتضي منا قبل هذا تناول مصطلحي الفعالية والرقابة بالشرح ,ومعالجة مفهوم قياس الأداء من منظور مقارن , وتعريف وتحديد أشكال وصور الرقابة , وتحديد أصول الرقابة البرلمانية ومنزلتها في دولة القانون وأهدافها ونطاقها في الفصل الأول.

وإذا كان من مقتضيات إحداث التوازن بين السلطات [1] أن يحوز البرلمان وسائل التأثير والضغط التي تحد من جموح سلطة التنفيذ , والحد من تجاوزها لاختصاصاتها, فإن من أهم أدوات التأثير أن يمارس البرلمان وظيفته الرقابية الأصيلة على أعمال الحكومة, ولا يتأتى له ذلك إلا بتوظيف الوسائل الرقابية التي ابتكرتها مختلف النظم وطبقتها عمليا لكفالة هذا التوازن , وهذا يقتضي منا تناول هذه الوسائل التي تكفل للبرلمان المحافظة على مركزه الطبيعي في النظام السياسي , وكذا تقسيمات وخصائص هذه الوسائل, وأصولها وأهدافها وآثارها , ومن ثم تناولها بالتفصيل بدءا بالوسائل الرقابية الشهيرة والمشتركة بين غالبية النظم, والوسائل الأخرى التي تعتمدها بعض النظم وتهملها أخرى, كالاتهام الجنائي وآليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية, وآلية المسؤولية السياسية, وبحث تطبيقاتها في النظم المختلفة وفي الجزائر, وبحث مدى فعاليتها,وذلك ضمن الفصل الثاني.

الفصل الأول:

الإطار المفهوماتي للفعالية والرقابة وصور الرقابة وأصولها ومنزلتها

إن الخوض في غمار بحث مدى فعالية الرقابة البرلمانية يستوجب البدء بالتركيز على مصطلحي الفعالية والرقابة , بتحديد المعنى اللغوي والاصطلاحي لكل منهما , وبحث أوجه التشابه والاختلاف بينهما وبين المصطلحات التي ترتبط بهما وذلك في (المبحث الأول),

---

1)– "إذا كانت فكرة التوازن من أهم خصائص النظام البرلماني ,فإنها من أهم غايات النظام الرئاسي ,وحكومة الجمعية ,ولكن من منظور مختلف ,فالتوازن التقليدي في النظام البرلماني لا يتحقق نتيجة المساواة في الاختصاصات ,بل نتيجة التعاون والتداخل فيما بين السلطات بشكل متوازن , فكل سلطة تساهم في نشاط السلطة الأخرى عن طريق تبادل وسائل التأثير والضغط , وهذا ما يسمى بالتوازنات السياسية " انظر :د.بشير علي محمد الباز , حق حل المجلس النيابي , دار الجامعية للنشر , الإسكندرية ,سنة 2004 , ص43 .

– "ويكفل النظام البرلماني التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ ,بالاعتراف لكل منهما بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للأخرى" انظر :د.حسين عثمان حسين , النظم السياسية ,منشورات الحلبي,بيروت ,سنة 2000, ص304.

ولأن بحث فعالية الأداء يقتضي منا قياس فعالية هذا الأداء , فإن القياس يثير جملة من الصعوبات التي تتعلق بالعملية نفسها , وبتمييز القياس عن غيره من المصطلحات, وباختيار المعيار الأمثل لقياس الأداء الرقابي تحديدا , ولذلك سنتناول بالشرح مفهوم القياس وتمييزه, وصعوباته , والتركيز على القياس من منظور مقارن في (مبحث ثان), وبما أن مصطلح الرقابة هو محور موضوعنا فإن هذا يقتضي منا تسليط الضوء عليه, بتعريف الرقابة وعرض صورها وأشكالها المتداولة في مختلف المؤسسات والإدارات , ومن مختلف أجهزة الرقابة وأطراف العملية السياسية, في (مبحث ثالث) , ثم التركيز على صورة من صور الرقابة المتخصصة وهي الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تحديدا, ومن ثم بحث أصولها, وتحديد منزلتها في سلم ضمانات دولة القانون, وعلاقتها بهذه الضمانات ونطاقها وأهدافها في (مبحث رابع), وذلك وفقا لهذا التفصيل:

المبحث الأول:

مفاهيم الفعالية والرقابة والمصطلحات المرتبطة بهما

إن لمفهومي الفعالية والرقابة معاني مختلفة بحسب السياق الذي تردان فيه، والغاية من توظيفهما، وحاجة الموظف ومنظوره، وأبعاد التوظيف ، ولذلك فإن البحث عن مفهوم دقيق للفعالية والرقابة يصطدم بتداخل العوامل المحيطة بالمفهومين والعوامل المؤثرة فيهما ، وبغايات توظيفهما، ولذلك فإن المصطلحين يتحددان من خلال المفاهيم التالية:

المطلب الأول:

مفهوم الفعالية والمصطلحات المرتبطة بها

للفعالية مدلول لغوي واصطلاحي، كما ترتبط بها مصطلحات تشابهها في بعض الأوجه، وتختلف عنها في أوجه أخرى، وهو ما سنعالجه ضمن هذه الفروع:

الفرع الأول:

المفهوم اللغوي والاصطلاحي للفعالية

يستدل على الفعالية بمفهومين هما:

أولا: المفهوم اللغوي

تعني الفعالية لغة النجاعة، الحسم، النتيجة المرجوة، وهي "فعل، فعالية وقوة إنتاج الشيء، التوجه إلى التفعيل، قياس فعالية شيء، رفع فعالية شيء ما"[1]

ووردت لفظة "الفعال" في قوله تعالى:"وهو الغفور الودود، ذو العرش المجيد، فعال لما يريد"[2]، ووردت بمفهوم الإرادة المطلقة: "...فهذه الصفات ومنها صفة الفعال، تصور الهيمنة المطلقة، والقدرة المطلقة، والإرادة المطلقة"[3].

وفي تفسير ابن كثير لقوله تعالى: "فعال لما يريد": أي مهما أراد فعله، لا معقب لحكمه، ولا يسأل عما يفعل لعظمته وقهره وحكمه وعدله"[4].

وتعني "أن الناتج يسمح لمستعمليه الحصول على النتائج المتوقعة"[5]

كما تعني "الحصول على نتائج بجهد ووقت أقل"[6]

ويقابل مصطلح الفعالية بالفرنسية *"L'efficacité"* وتعني صفة الشيء الفعال، أي القدرة على تحقيق أقصى النتائج بأدنى المجهودات[7]، والفعال هو الذي يحقق ما هو منتظر منه[8]، والذي يفعل ما يجب فعله عند الاقتضاء[9].

والفعالية تعني قدرة شخص، أو مجموعة، أو نظام على تحقيق أهدافه، أو الأهداف التي يراد له أن يحققها، وأن تكون فعالا يعني تحقيق نتائج، وتحقيق أهداف محددة. [10]

كما تشتق من لفظة *"l'efficacité"* لفظة *"effectuer"* وتعني شرع في العمل، أنجزه، نفذه فعليا، قام بإجراء عملية معقدة أو تقنية [11].

---

(1) – ***Les synonymes de l'efficacité : « Action, Productivité , aller dans le sens de l'efficacité, mesurer l'efficacité de quelque chose, relever l'efficacité de quelque chose ».. v. l'efficacité..(Médidico, nouveau dictionnaire de citation).***

(2)– الآيات: **13**، **14**، **15** من سورة البروج.

(3)– سيد قطب، في ظلال القرآن ج**6**، دار الشر وق، بيروت، ط**9** سنة **1980**، ص **3872**.

(4)– عماد الدين أبي الفداء إسماعيل بن كثير القرشي، تفسير القرآن العظيم، دار الفكر، ص **496**.

(5) – Le produit permet à ses utilisateurs d'atteindre le résultat prévu. op.cit

(6) – L'efficience : atteinte du résultat avec un effort moindre ou requit un temps minimal.. v. L'efficience: un article de Wikipédia,(l'encyclopédie libre).

(7) – le robert pour tous – dictionnaire le robert, paris 1974, p 364, 365.

(8) – Op. Cit.

(9) – le robert junior – dictionnaire le robert, paris 1993, p233.

(10) – « L'efficacité décrit la capacité d'une personne, d'une groupe, ou d'un système a arriver a ses buts ou au buts qu'on lui fixé, être efficace, serait donc produire des résultats escomptés, et réaliser des objectifs fixés » v. l'efficacité., un article de Wikipédia, (l'encyclopédie libre).

(11) – Paul Robert, Le petit robert 1, Le Robert, Paris 1992, P 607

كما تشتق منها لفظة " *effectif/effective* " ومعناها شيء حقيقي فعال وموجود، ويترجم بعمل أو بأفعال واقعية، حسية، إيجابية، حقيقية، ملموسة"[1]، ويقابلها بالإنجليزية " *efficacy, effectiveness* " وتعني النجاعة ، العمل المثمر، والفعال " *efficacious* " هو من يتصف بالفعالية[2]، ويشتق من الفعالية مصطلح الفاعلية أي الذي يجسد، ويحول المجرد إلى محسوس، ويضع الشيء على محك الواقع، ويقابلها بالفرنسية " *effectivité* " وهي صفة تطلق على الفاعل[3] (*effectif*) أي الذي يجسد عملا فعليا في الواقع.

ثانيا: المفهوم الاصطلاحي للفعالية

يتحدد المفهوم الاصطلاحي للفعالية في قوة التأثير وسرعته، والقدرة على تحقيق الهدف من التأثير، والقدرة على الابتكار.

أما في منظور المختصين في الإدارة والتسيير فهي تحسين التسيير من أجل تحقيق النجاعة, المبني على معيار تحقيق بنود عقد يبرم بين رئيس المؤسسة والمصلحة أو الهيئة المشرفة أو الوصية، ويدعى هذا العقد "عقد النجاعة" فبقدر ما ترتفع نسبة تحقيق بنود العقد بقدر ما يوصف تسيير العاملين بالفعالية.

بينما تعني في منظور علماء الاقتصاد القدرة على البقاء والاستثمار والتحكم في البيئة, وفقا لتعريف كاتز (*katz*) وكاهن (*kahn*)، بينما يعرفها الباحثان هوزنزفيج (*hozenzweig*) ووينجادي بأنها: "قدرة منظمة على تحقيق أهدافها وتحقيق رضا العملاء والعاملين بها، وتنمية الموارد البشرية، بالإضافة إلى النمو والربحية". [4]

أما المفهوم الأكثر شمولا فهو التعريف الذي وضعه فريق من الباحثين منهم باشتمان، سيشور، إنزيوني:" أن الفعالية تعني قدرة المنظمة على تحقيق أهدافها التشغيلية". [5]

بينما تترجم لدى بعض الفلاسفة بفعالية العقل، فلا ترد في السياق إلا مقترنة به، والعقل الفعال هو "أول رتبة ينكشف عنها الحس من رتب الروحانيات، ويحملون الاتصال بالعقل الفعال على الإدراك العلمي، ويعني أرسطو وأصحابه بذلك إدراك النفس التي لها

---

(1) – Paul Robert .le petit robert 1.le robert .paris 1992;P607.

(2)– مروان السابق، مجمع اللغات، السابق للتأليف والنشر، بيروت، **1985**، ص **675**.

(3) – Petit Larousse, Librairie Larousse, Paris (France), 1980, P 320.

(4)– د. ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، مطبعة دار هومة، الجزائر، سنة **2003**، ص **73**.

(5)– نفس المرجع .

لذاتها، وبغير واسطة وهو لا يحصل إلا بكشف حجاب الحس" [1] وتنصب الفعالية في علوم التربية على فعالية أقطاب العملية التربوية "المعلم، التلميذ، المنهاج"، ومن تفاعل هذه الأقطاب يتحقق التدريس الفعال، الذي يعتمد على النشاط الذاتي للتلميذ وتفاعله الإيجابي مع المعارف المستهدفة، ففي حديثه عن التدريس الفعال يقول نيفل جونسون: " من المتوقع من التدريس الفعال أن يربى التلاميذ على ممارسة القدرة الذاتية الواعية، وهو التدريس الذي يرفع مستوى إدارة الفرد لنفسه ومحيطه، ووعيه بطموحاته ومشكلات مجتمعه" [2], لأن التدريس الفعال "يعلم المتعلمين مواجهة الأفكار، لا مواجهة الأشخاص" كما أوضحه كولدون. [3]

أما لدى علماء القانون فيقصد بها قانونا القدرة على إنتاج الآثار القانونية, كما يستعمل مصطلح الفعالية بمعنى النفاذ الفعلي للقانون والسريان في الزمان والمكان على الأشخاص المخاطبين به، وإلا يولد ميتا، فالنص القانوني أو الحكم أو القرار القضائي لا يكون فعالا إلا إذا نفذ فعلا وأحدث آثاره بإنشاء أو إقرار مراكز قانونية، أو رجح مصلحة على أخرى، وينصب نفس المعنى على العقود والمعاهدات والاتفاقيات, إذ "لا يمكن الحديث عن فعالية معاهدة إذا لم يلتزم الأطراف باحترامها، واحترامها يشترط أن تكون نافذة وملزمة لأطرافها، فالفعالية تتمحور حول الإلزامية ومدى النفاذ، ولذا يجب توجيه البحث تجاه عنصر الإلزام ومقوماته وحدوده". [4]

أما لدى علماء السياسة فهي الديناميكية السياسية، أي الحركية "التي تولدها مجموع القوى المتساندة المتفاعلة التي تحقق التكامل الذي يصنع وينفذ السياسة العامة" [5], فالحركية وفقا لتصور جزء هام من علماء السياسة تعني: " النظر إلى الحياة السياسية على أنها مجموعة من نشاطات تنبعث من قوى سياسية تتفاعل فيما بينها تفاعلا ميكانيكيا" [6]

ففي تداولنا اليومي لكلمة فعال يعني المقدرة والمهارة في تحصيل نتائج، ويعني أيضا بلوغ الهدف وتحقيق النجاح، للتأكيد على آثار جهد أو نشاط لشخص ما، إذ من ضمن

(**1**)- عبد الرحمان بن محمد بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان **2006**.

(**2**)- دون ذكر اسم الكاتب,سلسلة موعدك التربوي، مقالات بيداغوجية، المركز الوطني للوثائق التربوية، الجزائر، العدد **11**، سنة **2002**، ص**37**

(**3**)- نفس المرجع ، ص **38**.

(**4**)- د. محمد بو سلطان، فعالية المعاهدات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة **1995**، ص **43**.

(**5**)- د. عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، النظرية السياسية المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية (دون سنة الطبع)، ص **248**.

(**6**)-نفس المرجع .

المعاني التي توحي بها الفعالية تعتبر تلك المرتبطة ببلوغ الأهداف الأكثر استعمالا، لكن تفسير الفعالية بتحقيق الأهداف لا يسهل المهمة إطلاقا، فكثير من الدراسات أثارت مسائل شائكة في هذا الصدد منها:

ا- تكون الأهداف أحيانا غير معروفة بشكل دقيق، ومتغيرة ومتناقضة [1].

ب- إشكالية اللغة، فللأهداف أحيانا مرادفات كثيرة كالغايات، والمرامي، والنتائج، والمخرجات...

ج- إن أي منظومة أو مؤسسة تتميز عادة بأهداف موصوفة بشكل خاطئ ومعقد ومتغير بل ومتناقض، وبوسائل وروابط محددة بصيغة خاطئة، وبتطبيق مواصفات نجاح مختلفة.[2].

وحتى على فرض اعتبار تحقيق الأهداف عاملا أساسيا في تعريف الفعالية، فإن المختصين في علم الاجتماع يرون أن مفهوم الفعالية يكون غير ذي معنى إلا إذا حددنا الظروف المحيطة بها [3], والتي هي مجموعة من العناصر المرتبطة بمفهوم الفعالية، وهي البعد السياسي للمنظمة أو المؤسسة، والإقرار بوجود أهداف عديدة معلنة أو غير معلنة، والبعد التنظيمي بالإقرار بأن الفعالية وظيفة للهياكل والأنظمة والمواقف الداخلية [4].

فالفعالية في محتواها تعني أنه كلما توافرت الشروط فإنه من الطبيعي تحقيق نتائج جيدة.[5], فهي ليست مفهوما واحدا لا يتجزأ، بل هي مفهوم يتضمن مكونات ذاتية محملة بقيم تتغير مع الموقف وباختلاف وجهات النظر، مما يجعل الفعالية تمثل مشكلا فكريا حقيقيا، ونحن مجبرون على تعذيب أذهاننا لمحاولة فهم المفهوم على هذه الدرجة من الغموض والتغير، وهذا واحد من الأسباب الأساسية لعدم الإجماع على تعريف مصطلح الفعالية [6].

(**1**)- جي لوكلارك، دافيد مونياش، جون بيار بواكلير، المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، الموقع الالكتروني, (***www.ccaf-fcvi.com***)، ص***153***.

(**2**)- نفس المرجع.

(**3**)- نفس المرجع.

(**4**)- نفس المرجع.

(**5**)- نفس المرجع..

(**6**)- نفس المرجع,ص**154**

يستخلص من هذا أن مصطلح الفعالية يأخذ معاني مختلفة بحسب محتواه وأهدافه والظروف والشروط التي يتم فيها، وباختلاف منظور القائم بها, وهو ما يؤكد عدم ثبات ورسوخ مفهوم الفعالية على مدلول واحد, وصعوبة التحكم فيه والسيطرة عليه, كما أن المفهوم يرتبط بمجموعة من مصطلحات لها مدلولات مشابهة لكنها متمايزة في عمومها، ولكل مصطلح خصائص تميزه عن مصطلح الفعالية، وهو ما سأعالجه فيما يلي:

الفرع الثاني:

المصطلحات المرتبطة بالفعالية

يرتبط مفهوم الفعالية بمصطلحات لها مدلولات مشابهة، غير أن لكل مصطلح خصائصه وأهدافه ونطاقه، ومن أهمها المصطلحات التالية:

1- الكفاءة: تعني الكفاءة لغة استواء الشيء بالشيء، فكل شيء مساو لشئ فهو مكافئ له.

وتعني اصطلاحا قدرة الشخص أو المؤسسة المتميزة في الأداء للدلالة على فعالية أداء العمل الصحيح في الوقت والمكان الصحيحين [1], والكفاءة مفهوم عام يشير إلى قدرة الشخص أو المنظمة على توظيف المهارات والمعارف في وضعيات جديدة داخل حقل معين، وعرف *قاموس* *Longman* الكفاءة *efficiency* [2] بأنها نوعية الأداء الحسن بدون تبذير الوقت والمال والطاقة.

ويرجع استخدام هذا المصطلح إلى علماء النفس حيث وظف سنة 1920 في مضامين تربوية، ثم تجسد استعماله أكثر في العمل الذي قام به ماك سيلاند سنة 1970 في كتابه: *"For competence rather than intelligence"* .

ويوظف المصطلح في مجالات عدة أهمها المجال الاقتصادي، فتعني في هذا المجال الحصول على موارد بأقل تكلفة ممكنة, أي هل نحصل على أحسن مخرجات للمدخلات؟ وهل نحصل على الكثير مقارنة بالجهود التي نبذلها؟.

---

(1)- مفهوم الكفاءة, انظر الموقع الالكتروني (*www.maerifa.com*)

(2)- د. عمر شريف، التنمية المستدامة وآليات تحسين إدارة الأداء وتطوير الفعالية في المنظمة،أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة،المنعقد يومي 10-11 نوفمبر 2009 ,منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر,جامعة المسيلة ,ص 588

فهي العلاقة بين الممتلكات والخدمة المقدمة من جهة, وبين الموارد المستعملة لإنتاجها من جهة أخرى، بحيث تكون النتائج المحصلة أقصى ما يمكن الحصول عليه، وأن الوسائل المستعملة هي أقل ما يمكن استعماله.

ويقابل مصطلح الكفاءة بالفرنسية مصطلح *"la competence"* الذي يعني: "مجموع المهارات والقدرات والمعارف ذات الوضعية الدالة, والتي تسمح بإنجاز مهمة أو مجموعة مهام معقدة"[(1)].

وبالرغم من أن الفعالية تهتم هي الأخرى بالنتائج، إلا أنها تنصب على الإطار الذي يتم فيه النشاط، وتتحقق من خلاله الأهداف المقررة لهذا النشاط, بينما تستهدف الكفاءة تحقيق أكبر عائد ممكن بأقل جهد وتكلفة, وفي وقت أسرع.

كما أن الفعالية تختص ببلوغ النتائج، بينما تهتم الكفاءة بالوسيلة التي اتبعت في الوصول إلى هذه النتائج.

والفعالية هي النسبة بين النتائج المحققة والأهداف الموضوعة مسبقا فكلما كانت النتائج قريبة من الأهداف كلما كانت المنظمة فعالة.

و ترتكز الفعالية على النتائج بغض النظر عن المجهودات المبذولة للوصول إليها، إذ ينظر إليها من زاوية الأهداف الموضوعة وليس الموارد المستخدمة، بينما تعني الكفاءة الحصول على أكبر كمية من المخرجات (النتائج) باستخدام أقل كمية أو تكلفة (الموارد والوسائل)، بمعنى آخر إبقاء التكاليف في حدودها الدنيا، والنتائج في حدودها القصوى، لذلك فالكفاءة مفهوم يربط بين المدخلات والمخرجات، وكلما كانت زيادة المخرجات أكبر من زيادة المدخلات تم الحكم على المنظمة بأنها ذات كفاءة.

2- **النجاعة:** هي مفهوم اقتصادي يتحقق عبر الوصول إلى تحقيق إنتاجية عالية، ويتحرك "ضمن المردود، والبضاعة، والعقل الحسابي" , ويرتبط بالمنفعة والربحية والثروة، ويقرن كل هذا بالنجاح، فكل عمل لا يحقق منفعة مادية فهو غير ناجح، و كل عمل يحقق المصلحة الآنية والمستقبلية والخاصة والجماعية فهو عمل ناجح .

فالنجاعة طريقة عمل تحقق القدرة على إنجاز نوع من العمل تم التخطيط المسبق له, وبعبارة أخرى فإن النجاعة هي أسلوب في العمل يتضمن قصدية منظمة تمكن من تحقيق

---

[1])- صوالح عبد الله ،الكفاءة , الكتاب السنوي ،المركز الوطني للوثائق التربوية ، الجزائر,سنة **2003**,ص**9**:

هدف نفعي، وتقتضي جملة من المستلزمات هي التخطيط المنظم، والتحكم في المجهودات عن طريق ضبط السرعة والدقة، وتوخي المرونة والسهولة.

فالنجاعة تتقاطع مع الفعالية في تحقيق النتائج القصدية والمنظمة، وتختلف عنها في النطاق وفي أساليب وأدوات العمل.

3- القدرة والمهارة : يقابل مصطلح القدرة المصطلح الفرنسي *"la capacité"* وتعني كل ما يستطيع الفرد أداءه في اللحظة الحاضرة من أعمال عقلية أو حركية , كما تعني قدرة الفرد الفعلية على إنجاز عمل ما، أو التكيف في العمل بنجاح، وتتحقق بأفعال حسية أو حركية أو ذهنية، وقد تكون فطرية أو مكتسبة.

أما المهارة فهي أكثر تخصيصا من القدرة إذ أنها تستهدف فعلا يمكن ملاحظته وقياسه، فترتبط بالممارسة العملية التطبيقية, فعلاقة المهارة والقدرة بالفعالية علاقة الجزء بالكل إذ لا تتحقق الفعالية إلا بمهارات وقدرات معينة تتيح تحقيق الأهداف المرجوة.

4- الجدوى: لا يكون للأداء معنى إلا إذا كان مفيدا ومجديا، فالجدوى تعني الفائدة، والمردود الإيجابي للعمل، ودراسة جدوى مشروع اقتصادي ما يعني جمع المعلومات عنه وتحليلها لمعرفة شروط وظروف تنفيذه، وبحث مدى تقليل مخاطره والأرباح التي يحققها، وكذا بحث احتياجاته ومتطلباته، وكلما كان التخطيط سليما كلما كان نجاح وفاعلية المشروع مضمونة، إضافة إلى عائده المادي الجيد، الذي ينتظر أن يحققه هذا المشروع، فالجدوى لا تستهدف الفعل بحد ذاته بقدر ما تستهدف التخطيط المسبق للأداء، أما الفعالية فبالإضافة إلى اهتمامها برصد الأهداف, تهتم بالأداء والإطار الذي يتم فيه والنتائج التي يحققها، ولا يكون الأداء فعالا إلا إذا توافقت نتائجه مع أهدافه.

ولبيان مواقع تطابق أو تباين هذه المصطلحات مع مصطلح الفعالية سأورد جدولا توضيحيا يحدد أوجه التشابه والاختلاف بينهما فيما يلي:

جدول توضيحي يبين أوجه التشابه والاختلاف بين الفعالية والمصطلحات المرتبطة بها:

الرقم	نوع المصطلح	أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
1-	**الكفاءة**	**تهتم كل من الكفاءة و الفعالية بالنتائج وتحقيقها بأسرع وقت ممكن.**	**تنصب الفعالية على الإطار الذي يتم فيه النشاط، وتختص ببلوغ النتائج، وهي ناتج نسبة النتائج المحققة على الأهداف المسطرة، وهذا بغض النظر**

			عن المجهودات المبذولة للوصول إلى النتائج. بينما تهتم الكفاءة بالوسيلة التي اتبعت في الوصول إلى النتائج، وتحقيق كمية أكبر من المخرجات وبأقل تكلفة, بمعنى الحصول على مخرجات في الحدود القصوى بمدخلات في الحدود الدنيا.
2-	النجاعة	تشابه النجاعة الفعالية في تحقيق النتائج القصدية والمنظمة.	تختلفان في النطاق وفي أساليب و أدوات العمل.
3-	القدرة و المهارة	تلتقي القدرة والمهارة بالفعالية في القدرة على إنجاز عمل ما بنجاح.	علاقة المهارة والقدرة بالفعالية هي علاقة الجزء بالكل، فلا تتحقق الفعالية إلا بمهارات وقدرات معينة تسمح بتحقيق الأهداف المرجوة.
4-	الجدوى	تستهدف الجدوى والفعالية تحقيق أداء مفيد ومجد و مردود إيجابي للعمل.	لا تستهدف الجدوى الفعل بحد ذاته إنما تستهدف التخطيط المسبق للأداء, أما الفعالية فتهتم برصد الأهداف وبالأداء وبالإطار الذي يتم فيه وبالنتائج التي يحققها.

ومما سبق نستخلص أن الفعالية هي مفهوم يقترن بنطاقه وبزمن وشرط وظروف ممارسته، ويقترن بهذا المصطلح جملة من المصطلحات تتقاطع معه في جوانب، وتنفصل عنه في جوانب أخرى، وذلك على غرار مصطلح الرقابة, الذي سأتناوله ضمن المطلب الثاني:

المطلب الثاني:

مفهوم الرقابة والمصطلحات المرتبطة بها

إن قانون الغاب قد ولى، وإن سعي الإنسان لضمان حياة مستقرة وآمنة ينعم فيها بالحرية دائب، غير أن هذه الغاية لا تتحقق دون الحد من الحرية بالسلطة، وما وجدت الدساتير إلا لتحقيق التوازن بين ضرورتي السلطة والحرية، وحتى لا تذهب السلطة بعيدا في الإخلال بهذا التوازن ينبغي أن تكون شرعية [1] ومشروعة، ولا تكون كذلك إلا بضمانات قانونية وسياسية منها الرقابة، والرقابة مظهر من مظاهر الحكم، ووظيفة أساسية من وظائف الدولة، وظاهرة من مظاهر رقي وتطور المجتمعات، ومؤشر على درجة الديمقراطية في المجتمع، وقد ولدت من رحم عصر النهضة وكانت متناسبة في وظيفتها وجديتها مع قوة هذه النهضات [2].

وفي العهد الإسلامي ظهرت الحسبة والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ووجد ديوان المظالم الذي هو شبيه بالقضاء الإداري اليوم، وظهرت في أوروبا بظهور مبدأ حكم الشعب, الذي استلزم ممارسة الرقابة على الجهاز التنفيذي للتأكد من سيره في مسار الأهداف والمثل والطرق التي رسمها الشعب عن طريق ممثليه. [3]

فالرقابة ليست ضمانة فحسب بل هي عملية اجتماعية واقتصادية ترتبط بكل ما هو حضاري، وتستهدف تقييم أنماط سلوك الدولة، وتؤصل لأفضل سبل استثمار مواردها لتحسين المستوى المعيشي للمجتمع.

فمصطلح الرقابة يفيد معاني مختلفة تبعا لطبيعة المراقب، وهدفه ووسائله في ممارسة الرقابة, كما ترتبط بها مصطلحات تتطابق معها في جوانب وتختلف عنها في جوانب أخرى, وهو ما سأعترضه فيما يلي:

الفرع الأول:

المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة

للدلالة على ماهية الرقابة هناك مفهوم لغوي وآخر اصطلاحي:

أولا: المفهوم اللغوي

---

(1)– " المقصود بالشرعية هنا هي الشرعية الدستورية، والتي تعني ضرورة التزام السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية بنصوص الدستور، لأنها سلطات مؤسسة من طرف صاحب السيادة وهو الشعب ".

(2)– عبد الرحمان تيشوري، الرقابة، الموقع الالكتروني: (***www.ohewar.org***)

(3)– نفس المرجع.

اشتقت الرقابة من الفعل راقب يراقب مراقبة، أي تابع الشيء إلى نهايته، والرقيب هو من يقوم بفعل الرقابة، وهو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، وهو الحارس الحافظ[1].

كما تعني لغويا التقصي، الفحص، المحاسبة، الإشراف، التفتيش، والمراجعة والتحقيق، التيقن من أداء معين، الاستفسار عن غامض، تجلية حقيقة شيء ما، الإحاطة علما بما يجهله المراقب.

ويقابل مصطلح الرقابة باللغة الفرنسية *" le contrôle "* والذي يراد به [2]: التحقيق، التفتيش الجاد والدقيق لنظام ما، أو لنشاط ما، وتقصي مدى دقته أو سلامته، والمراقب *" contrôleur "* هو الشخص المكلف بمهمة الرقابة.

وتقابله اللفظة اللاتينية *" Rotulus "* بمعنى التحقق من توافق قرار أو وضع مسلك مع معيار ما. [3]

ثانيا: المعنى الاصطلاحي للرقابة

إن النظرة الشاملة للرقابة كأداة سياسية وفنية، وكأحد أهم مقومات الدولة القانونية يستلهم المعاني التالية:

ا- إن الشعور الظاهر والمبطن لدى الإنسان يكون محلا للرقابة في حياته الخاصة والعامة بدأ بالرقابة الإلهية، بالترغيب إذا التزم بالتعاليم السماوية، وبالتهديد والوعيد إذا خالفها[4], فالقرآن الكريم يقف بنا أمام ثلاث محاكم: محكمة الضمير في قلوبنا، ومحكمة الرأي من حولنا، ومحكمة السماء من فوقنا [5].

ب- أن هذا الشعور يتم بالتدرج من الرقابة الإلهية إلى رقابة الضمير، ومن ثم إلى رقابة سلطان الدولة –إذا كان محكوما- , ورقابة سلطان المجتمع والقانون –إذا كان جزءا من السلطة- , فالإنسان بطبيعته محل رقابة منذ الرقابة الإلهية، وعندما يكون جزءا من

---

(1)- فقه المعارف الإسلامية، الموقع الالكتروني: ***(www.abdlah.com)***

(2) – v: *Petit Larousse, Librairie Larousse, Paris 1980, P 228*

(3)- ليلى بن بغلية، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير،كلية الحقوق ،2006، جامعة الحاج لخضر. باتنة. الجزائر ,ص10

(4)- "ورد في القرآن الكريم الكثير من الآيات التي تؤكد يقظة وديمومة وأبدية الرقابة الإلهية ومنها "وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون، وستردون إلى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون" (سورة التوبة. الآية 105)، وفي قوله تعالى: "ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد" (سورة التوبة . الآية 18)، وفي قوله تعالى: "وإن تبدوا ما في أنفسكم أو تخفوه يحاسبكم به الله" (البقرة. الآية 284)، وفي قوله تعالى: "إن الله كان عليكم رقيبا" (سورة النساء. الآية 1)."

(5)- د. سعيد المرصفي، المسؤولية الوظيفية في الإسلام، دار الذخائر، الدمام (السعودية)، ط سنة 1994، ص60.

السلطة – مهما تكن أهمية مركزه فيها– لا يمكن أن ينفصل عن طبيعته الأولى المحتاجة للرقابة"[1].

ج– الرقابة وسيلة لتقويم وتصويب الأداء السلطوي، وتوجيهه إلى أقوم السبل وأيسرها لتحقيق غايات وأهداف هذا الأداء، وهي مسلك قانوني وفني يسلكه الجهاز الرقابي للتحقق من سلامة الفعل السياسي والإداري في سيرورته وصيرورته، كما أنها ضمانة جوهرية لالتزام الجهاز أو الشخص محل الرقابة بالقانون, فتتجسد بذلك حقوق وحريات المواطن على محك الواقع.

د– تعني الرقابة التيقن بالمساءلة والتحري والبحث والتفتيش والتحقيق من مدى مطابقة الأداء مع الصالح العام، وتأخذ الرقابة صورة المحاسبة الشعبية عند إخلال الحاكم بالتزاماته, فتكون بذلك رقابة شعبية للأنظمة الحاكمة، فلا تحكم هذه الأنظمة إلا باسمه، ولا تخرج عن أهدافه ومثله العليا وقيمه وإلا اصطدمت بهذا الرقيب، فمؤسسات الدولة وأجهزتها لا يمكنها أن تحقق الأهداف التي أنشئت من أجلها إلا بواسطة الرقابة، إذ تحفز القائمين عليها وتحملهم مسؤولية الخلل أو الإخفاق، كما أنها "وسيلة يمكن بواسطتها التأكد من مدى تحقق الأهداف وفاعلية الأداء في الوقت المحدد"[2].

هـ– الرقابة بالمفهوم الشرعي هي: "التأكد من مدى مطابقة أعمال المؤسسة المالية الإسلامية لأحكام الشريعة الإسلامية حسب الفتاوى والقرارات المعتمدة من جهة الفتوى"[3].

و– يقترن مدلول الرقابة بالتأكد من تطابق الأعمال المنجزة بالأهداف المرسومة, فقد عرفها (ديموك) بأنها "الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد"[4].

(**1**)–" لم تخل السنة النبوية الشريفة من التنبيه إلى أن الإنسان هو محل للرقابة أينما وحيثما وجد , قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : "الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك" (رواه البخاري).

وقد رسخ هذا الشعور بقوة لدى المسلم، ففي عهد بن الخطاب –رضي الله عنه– الذي كان يراقب ويتتبع بنفسه شؤون الرعية، فقد ورد في الأثر أن امرأة أمرت ابنتها بإضافة الماء إلى حليب كانت تبيعه, فقالت البنت سنعاقب إن علم عمر، فقالت الأم إن عمر لا يرانا، فقالت البنت: "إن كان عمر لا يرانا فإن رب عمر يرانا" وقد كان عمر يقوم بالحسبة بنفسه "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر" والتي تأخذ مدلول الرقابة بالمفهوم الحديث.

(**2**)– ليلى بن بغلية، آليات الرقابة التشريعية في الجزائر،.المرجع السابق.ص**11**

(**3**)–نفس المرجع.

(**4**)–نفس المرجع.

ز– يقترن مفهوم الرقابة غالبا بواجب تقديم الحساب, للتأكد من أن تصريح الشخص أو المنظمة أو المؤسسة محل الرقابة مطابق للحقيقة، وذلك لتجسيد حقوق من فوض المسؤولية وحمايتها، مما يجعل الرقابة وسيلة أساسية لتحسين المساءلة، والتنفيذ الجيد للسلطة الممارسة من قبل الحكومات.

ولئن اختلف المختصون في تعريف الرقابة في بعض تفاصيلها فإنهم اتفقوا على أسسها، فلا يكون عمل ما محل رقابة إلا إذا استند إلى وجود علاقة مسؤولية بين الرقيب والمراقب، يؤكدها واجب تقديم الحساب الذي يعد جوهر أي مهمة رقابية، وهذا الواجب هو حق لمن فوض المسؤولية عبر تلقي تقرير رقابي تتوفر فيه المصداقية, على أن يكون المراقبون مستقلين، ويتمتعون بالموضوعية والكفاءة [1].

وتتم الرقابة عبر مسار محدد كغيرها من العمليات الفنية, فهي إجراء فني يتطلب وجود عناصر إجرائية وجملة من القيم والقناعات والمواقف والسلوكيات التي تحدد بصورة كافية طبيعة آليات المسؤولية وديمومتها [2].

ويتحدد هذا المسار فيما يلي:

1)– تتحرك الرقابة في إطار دستوري قانوني يحدد مركزها ومجالها وأدواتها وجزاءاتها.

2)– التخطيط للعملية: حيث يتقرر من خلاله موضوعها وأهدافها والخطوات التي ستسلكها، ويتم التخطيط وفقا لهذا التقسيم:

ا– تقويم تقارير المؤسسة محل الرقابة وإبداء الرأي في نزاهتها وصحتها.

ب– قياس مستوى إنجاز المؤسسة وإعداد تقرير بشأنها.

ج– الإلمام بوضعية المؤسسة، إذا رغب الرقيب في إجراء رقابة موضوعية، واستخلاص قرارات صائبة.

د– رصد الهدف من الرقابة، وهو خطوة مصيرية لعملية الرقابة.

هـ– تحديد نطاق الرقابة إذا ما كان يتعلق بالمؤسسة ككل أو بجزء منها، أو بأحد أو كامل أنشطتها أو وظائفها.

(**1**)– جاي لوكليرك، دافيد موبناش ، المرجع السابق,ص**154**.

(**2**)– نفس المرجع.

و- تحديد درجة أهميتها وما إذا كانت جادة وصائبة حتى تنال تأييد جهاز الرقابة وتبنيه.

ز- تحديد المعايير التي يقيس بها الرقيب أداء المؤسسة وتقدير مستواها، وكشف نقائصها، وتكون المعايير كمية أو نوعية وتتمحور حول بعض الأنظمة مثل القواعد المعترف بها عامة، أو باعتماد أحسن التطبيقات. [1]

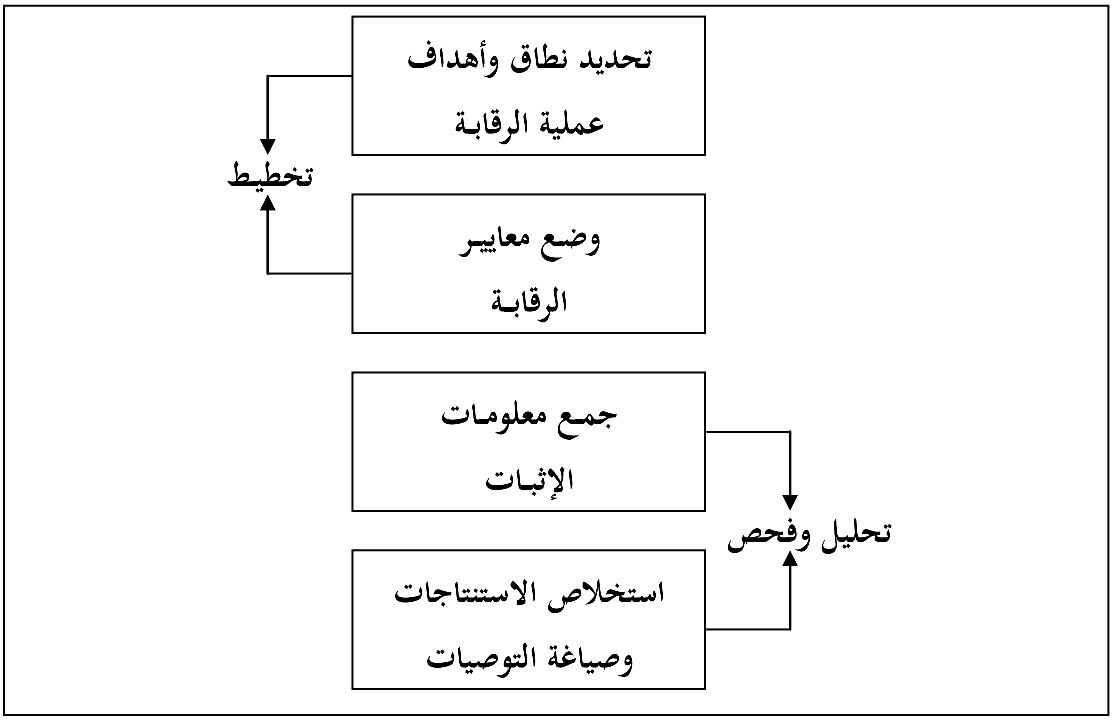
ح- فحص أدلة الإثبات واتخاذ القرار بخصوص مجموع هذه الأدلة وتحليلها، والانتقال إلى رسم خطة تنفيذ الرقابة.

ط- تنفيذ عملية الرقابة بجمع المعلومات لدعم قرار الرقيب, وقد يتخلل التنفيذ تعديل في التخطيط الذي رسم مسبقا، ثم يتم إجراء مطابقة للمعلومات مع المعايير وتستخلص الاستنتاجات ويتم دعمها بالمعلومات المتوفرة، والتأكد من منطقيتها بعد مناقشتها.

ي- إعداد تقرير مفصل عن نتائج عملية الرقابة كخاتمة لمسار الرقابة.

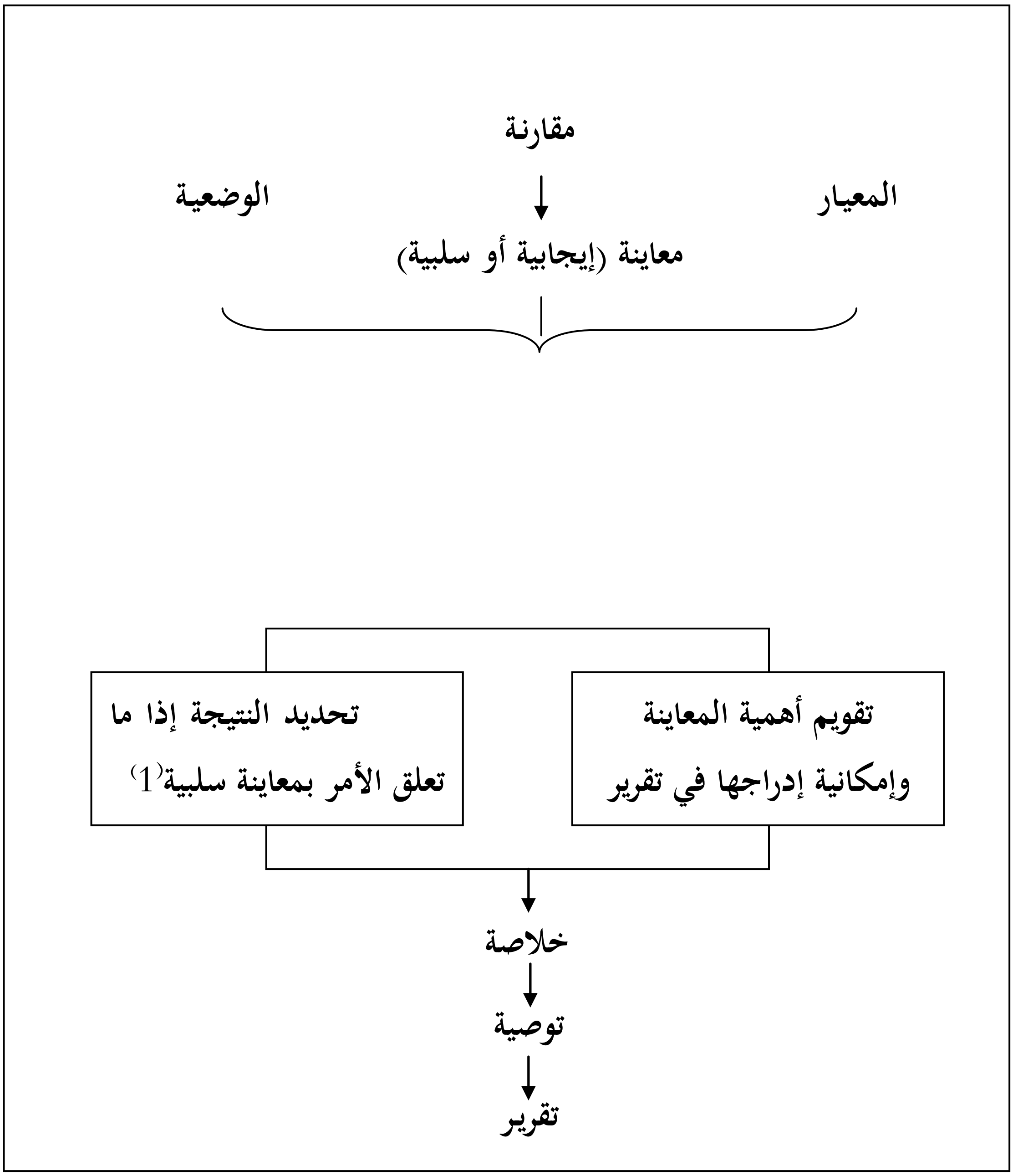
وتوضيحا لهذا سأورد مخططين توضيحيين لمسار العمل الرقابي أعدهما باحثون كنديون وأوردوهما في كتاب تحت عنوان "المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة" ص 288.

الجدول الأول يوضح العلاقة الوثيقة بين مختلف أجزاء العملية الرقابية



(1)–جي لوكلارك وآخرون ,المرجع السابق,ص**155**.

الجدول الثاني: يحدد مسار الرقابة (مأخوذ من نفس المرجع ص 313)



ومع كل ما أوردناه حول الرقابة, فإن المصطلح يبقى هو الآخر محاطا بالكثير من الإشكالات, لتعقد العملية نفسها وعدم وضوح نتائجها، وتعدد أدواتها وعدم انسجام هذه الأدوات أحيانا مع الأهداف التي قد تنقصها الدقة والتحديد، مما يجعل تحقيق نتائج ملموسة

(1)–" تكون المعاينة سلبية إذا تبين أن خطأ أو نقصا صغيرا يتم اكتشافه ولا يعتبر مؤشرا على وجود مشاكل أكثر خطورة، فالمراقب لا يدرج بتقريره المعاينات الضعيفة الأهمية إلا إذا تم الكشف عن نقائص أخرى من نفس الصنف، وكذا عندما تكون المعاينة قد تمت الإشارة إليها في تقرير سابق فإن ذلك يمكن أن يضعف من أهميتها".

على الأرض أمرا صعبا، إضافة إلى تشابه المصطلح مع مصطلحات أخرى لها بعض خصائص الرقابة ومواصفاتها, مما يفرض التعرض لهذه المصطلحات المشابهة, ومحاولة تمييزها عن الرقابة ضمن هذا الفرع :

الفرع الثاني:

المصطلحات المرتبطة بالرقابة

إذا كنا قد أسهبنا في معالجة مصطلح الرقابة، فإن هذا الإسهاب لا يكفي أمام أسئلة ملحة تتمثل في علاقة المصطلح بما يشابهه من مصطلحات أهمها المساءلة, والمحاسبة, والشفافية والنزاهة, وهو ما سأجيب عنه فيما يلي:

1- المحاسبة:

هي آلية تتيح للمحاسب تدارك الأخطاء والاختلالات والهفوات والثغرات في وقتها المناسب ومعالجتها، لذلك تعتبر مدخلا لأي إصلاح، ولإصلاح الأنظمة السياسية على الخصوص، وهي بالمفهوم الديني والأخلاقي تنصب على محاسبة النفس أولا, ثم محاسبة أولى الأمر، وفي هذا يقول الرسول صلى الله عليه وسلم "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا".

وفي محاسبة النفس منافع تتيح معرفة العيوب لتفاديها, ومعرفة حق الله للاستجابة لأوامره ونواهيه، فيستريح العبد من هول الحساب, وعواقب التفريط في حق الله عز وجل، ويؤكد هذا قول الرسول (صلى الله عليه وسلم) "لا يكون الرجل من المتقين حتى يحاسب نفسه أشد من محاسبة الشريك لشريكه فيعلم من أين مطعمه, ومن أين مشربه, ومن أين ملبسه, أمن حلال أو من حرام"[(1)] ، ومن عواقب ترك المحاسبة الهلاك, كما ورد على لسان ابن القيم "وأضرها عليه الإهمال وترك المحاسبة وتسهيل الأمور، فإن هذا يؤول به إلى الهلاك، وإذا فعل ذلك سهل عليه موافقة الذنوب، وعسر عليه التخلص منها" [(2)].

أما لدى الماوردي فهي أيضا لا تخرج عن محاسبة النفس أولا "المحاسبة أن يتصفح الإنسان في ليله ما صدر من أفعال نهاره، فإن كان محمودا أمضاه وأتبعه مما شاكله وضاهاه، وإذا كان مذموما استدركه وانتهى عن مثله في المستقبل"[(3)], وتوعد الله عز وجل ترك محاسبة النفس وغرق العبد في هواه بالعذاب، فهو من فئة الذين لا يرجون حسابا "إنهم

---

(1)- المحاسبة, انظر الموقع الالكتروني: (www.marifa.com)

(2)- نفس المرجع

(3)-المحاسبة, انظر الموقع الالكتروني: (www.marifa.com)

كانوا لا يرجون حسابا [1]، وكذبوا بآياتنا كذابا"[2]، وأمر بمحاسبة النفس فقال: "يا أيها الذين آمنوا اتقوا الله، ولتنظر نفس ما قدمت لغد، واتقوا الله إن الله خبير بما تعملون"[3]، وإن في أسماء الله الحسنى علاقة بالمراقبة الإلهية واستشعار المسؤولية تجاه الله عز وجل، ومن هذه الأسماء "الحسيب، الحكم، العدل، الحق، العليم، الرقيب، البصير، الخبير، الشهيد".

وبالمفهوم الاقتصادي تقوم عملية المحاسبة على مبادئ وأسس محاسبية ملزمة, تتعلق بالتثبت من مدى صحة تسجيل وتبويب العمليات المالية التي تستهدف تحصيل موارد الدولة وعملية إنفاقها، وتقديم المعلومات عنها للجهات المختصة للقيام بواجبها في الرقابة المالية والقانونية وإدارة الشؤون المالية بالدولة إدارة رشيدة.

والمحاسبة في الدول الديمقراطية هي إحدى مهام وواجبات الشعب, يمارسها عبر الانتخابات النيابية والرئاسية, فتنتج إسقاط الحزب الحاكم إذا حامت الشبهات والمآخذ حوله، فلا ينجو من مجهر التدقيق والمراقبة والملاحقة في أدائه من جانب الحزب المعارض الذي يأخذ على عاتقه تنوير المجتمع بمثالب واختلالات أداء الحزب الحاكم، كما تعني أيضا محاسبة الحكومات, إذ أن عليها واجب تفسير قراراتها وأعمالها أمام المواطنين أو ممثليهم, بتوظيف آليات قانونية, وذلك لمنع الفساد وتأمين بقاء المسؤولين الحكوميين خاضعين للمساءلة، وإلا ازدهر الفساد.[4]

فالانتخابات تعد آلية أساسية للمحاسبة السياسية للحكام المنتخبين الذين يجبرون على تبرير أدائهم، وتوفر الانتخابات فرص معارضة الحكام لتقديم خيارات سياسية بديلة للمواطنين، فإذا لم يرض الناخبون عن أداء المسؤول الحكومي أخرجوه من منصبه من خلال عدم التصويت عليه عند نهاية ولايته.[5]

وإذا كانت المحاسبة سياسية فإن الذي يحركها ويقوم بها هم النواب أو المواطنين، وتقوم بها الحكومة إذا كانت إدارية ومالية، ويقع على عاتق القضاء المحاسبة القانونية فترتب جزاءات مالية أو جزائية.

(**1**))- سورة النبأ، الآيات **27**، **28**

(**3**)- سورة النبأ، الآية **18**.

(**4**)- د. سليم الحص، المحاسبة مدخل للإصلاح، الموقع الالكتروني: (***212,37,222,51/index.php.2ltenid***)

(**4**)-المحاسبة ،الموقع الالكتروني: (***www.america.gov***)

(**5**)-نفس المرجع,

وتلتقي المحاسبة مع الرقابة في كون الرقابة اقترنت منذ بدايتها بالمحاسبة المالية، إذ أن أصول الرقابة التاريخية هي ذات منشأ مالي، إلا أن الفارق بينهما هو أن المحاسبة اختصاص أصيل للإدارة، ولا تلجأ الرقابة إلى المحاسبة إلا لتحليل وتقويم أداء الإدارة , فالمحاسبة هي بالأساس عمل إنشائي تقوم به الإدارة، في حين تعتبر الرقابة عملا تحليليا يضطلع به طرف ثالث ويتمثل في تقويم أداء الإدارة [1], أو تقويم أداء الحكومة, والحكم على هذا الأداء، فالمحاسبة جزء من مهام الرقابة، وأداة من أدواتها تسيرها وتؤكدها وتضمن جديتها وفعاليتها.

2- المساءلة:

تعني المساءلة تحمل الفرد مسؤولية أعماله وتحمل تبعاتها وعواقبها، فتولد بذلك اقتناعا لدى الأفراد والعاملين والمسؤولين بمسؤوليتهم عن نتائج عملهم، وبأن جهة رقيبة تسائلهم عن أعمالهم، وكلما زاد شعور المسؤول أو العامل بالمسؤولية كلما قلت مساءلته، بل إنه من النادر جدا أن يخضع الشخص ذو الأعمال الجليلة للمساءلة، والمساءلة حق لله على عباده والعكس غير صحيح, مصداقا لقوله تعالى: "لا يسأل عما يفعل وهم يسألون"[2].

وإذا كان ظهور مبدأ المساءلة على المستوى العقائدي والديني مقترنا بظهور الكتب السماوية, فإن المبدأ ظهر حديثا في أمريكا (خلال السبعينات), على إثر كتابات (ليسنجر) الذي أكد على اتباع نظام مساءلة يظهر أهمية التقويم والأداء , فالمبدأ نضج في البيئة الأمريكية ووظف لتطوير إنتاجية المؤسسات في كميتها ونوعها[3].

كما أن للمساءلة مضامين وأهداف سياسية، فهي تعني في هذا المجال واجب تحمل مسؤولية تنفيذ ما تم التعهد به من قبل الحكام، فخضوع الحكام للمساءلة هو في حد ذاته قيمة ديمقراطية ومقوم من مقوماتها، لكونها حاجز مضاد للبيروقراطية ومركزية السلطة[4]، فالمبدأ يدعم الديمقراطية ويقوي ثقة المواطن في مسؤوليه، وتجبر المساءلة في هذا المجال الحاكم على تفسير وتبرير إنجاز المسؤوليات ذات الطابع السياسي والدستوري والتعاقدي[5].

(**1**)- جاي لوكلارك، دافيد مونياش , بيار بواكلير، المرجع السابق.ص**154**.

(2)- سورة الأنبياء، الآية **23**.

(3)- المساءلة ،الموقع الالكتروني: (**www.iraqcp.org**).

(**4**)-نفس المرجع.

(**5**)- المسالة السياسية ، الموقع الالكتروني: (***www. ccaf-fcvi.com***)

وقد تكون المساءلة ذاتية كمساءلة الحكومة لنفسها بنفسها، وهو ما يعبر عنه بالمساءلة التنفيذية [1], بتوظيف أساليب إدارية، ووسائل لضبط العمل الإداري لضمان سلامة الجهاز التنفيذي، على أن يكون أسلوب المساءلة حازما ودقيقا[2]، لتتمكن الحكومة من تصحيح أخطائها بنفسها بدلا من أن تملى عليها أخطاؤها من جهات أخرى كالبرلمان مثلا.

وقد تكون خارجية، ومن أمثلتها المساءلة التشريعية التي تعد من أعرق آليات المساءلة في النظم الدستورية، حيث يلعب البرلمان دورا مهما في تقييد الحكومة والرقابة عليها ومعارضتها أحيانا لضمان استقامة سير العمل الحكومي [3].

وتتجلى أهمية المساءلة في كونها تشعر الفرد بوجوب تحمل مسؤولياته, لأن جهة رقابية أو إشرافية تراقبه، ويبقى مبدأ المساءلة حاضرا أمام المحسوبية والفساد الإداري، مما يتولد معه الاستقامة في العمل على قاعدة الجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، وإنكار الذات, وتقديم المصلحة العامة على ما دونها، ففي أمريكا تعد المساءلة صلب الهياكل الحكومية[4], عبر إجبار الهياكل الفيدرالية على تقديم تقرير عن أداء البرنامج لكل من الرئيس والكونغرس، وتتعلق هذه التقارير بما تم تحقيقه مقارنة بالأهداف المعلنة [5].

وتكون المساءلة مرادفا للمسؤولية التي تقوم عندما يتعلق الأمر بتحمل الالتزام بالقيام بمهمة أو بدور أو بأداء عمل ما، غير أن مطابقة المسؤولية أوسع، لأن هناك مسؤوليات يتحملها الإنسان يصعب مساءلته عنها، والعكس صحيح أيضا.

والمساءلة هي المنطلق والتحديد القانوني للمسؤولية، بينما قد تحمل المسؤولية مضامين أخلاقية لا علاقة لها بالسلطة.

وتتميز الرقابة عن المساءلة بكونها تستهدف مطابقة العمل المطلوب إنجازه على ما تم فعلا[6]، فالرقابة هنا لا تعدو أن تكون أحد مكونات المساءلة، وليست مرادفا لها، وبقدر

---

(1)– سعاد حفاف، مليكة بوضياف، دور المساءلة في تفعيل الأداء المؤسسي الحكومي،أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة،المرجع السابق,ص920.

(2)– نفس المرجع.

(3)– نفس المرجع

(4)– " تم إقرار القانون الأمريكي حول الأداء ونتائج الحكومة:***(u.s government performance and resultat)*** سنة 1993 "،.انظر: جاي لوكيرك، دافيد مونياش ,بيار بواكلير , المرجع السابق, ص155

(5)– نفس المرجع.

(6)–جاي لوكيرك، دافيد مونياش, بيار بواكلير ، المرجع السابق,ص157.

ما تترك الرقابة آثارا سلبية في وعي من هو محل للرقابة، بقدر ما تترك المساءلة آثارا إيجابية –إذا ما أحسن توظيفها– على المواطنين ومؤسسات النظام السياسي ومنظومات القيم السائدة في المجتمع [1].

3– الشفافية والنزاهة:

إن الرقابة تستهدف من بين ما تستهدفه كشف اختلالات عمل الحكومات, وكشف بؤر الفساد الإداري والسياسي، ولا يتأتى للرقابة ذلك إلا بتوافر الشفافية ومعيار النزاهة , فما المقصود بهما وما علاقتهما بالرقابة؟

ا– **الشفافية:** يكون الشيء شفافا إذا أظهر ما وراءه، والشفافية اصطلاحا تعني العلانية والوضوح في المسائل المختلفة، وفي عرض مختلف البيانات والصادرات والواردات وآليات الصرف من الإدارات والحكومات تجاه وسائل الإعلام, وأجهزة الرقابة والقضاء ومختلف شرائح المجتمع المدني، وذلك بغرض كشف حقيقة مجريات الأعمال الإدارية والحكومية [2], وبقدر ما ترتفع مؤشرات الشفافية بقدر ما تنحصر وتنخفض مؤشرات الفساد, كما يقصد بالشفافية قدرة الحكومات والإدارات على توفير المعلومات التي تتعلق بسياستها، ومجريات أعمال الأجهزة المختصة من رقابة وقضاء وإعلام, ولكل المواطنين، وللارتقاء بآلية الشفافية أنشئت لهذا الغرض منظمة دولية تدعى "منظمة الشفافية الدولية" في برلين سنة 1993 وقد انظم إليها ما يزيد عن 90 دولة[3].

وتعتبر الشفافية أداة لتفعيل وسائل الرقابة, إذا لا سبيل لكشف نقاط الفساد الإداري والسياسي إلا في توافر الشفافية وأخذ مداها الحقيقي في الرقابة [4].

ب– النزاهة : لا يخرج مصطلح النزاهة عن كونه رافدا للشفافية، وعاملا أساسيا في تقييم مستوى أداء العاملين على مختلف مستوياتهم، وللنزاهة مدلول أخلاقي بالدرجة الأولى، فهي تهتم بوصف الجوانب الأخلاقية في سلوك الموظف والقيم المرتبطة بأدائه، كالأخلاق وإتقان العمل والصدق في الأداء، والسعي إلى الحفاظ على صرف المال العام في مجاله المحدد له, وبالطرق المشروعة، وإلا عد السلوك انحرافا يقتضي التصويب والعلاج, ولأجل

(**1**)–.نفس المرجع.

(**2**)– الشفافية والنزاهة,انظر الموقع الالكتروني: (***www.startimes2.com***)

(**3**)– الشفافية,انظر الموقع الالكتروني: (***www.transparency.org***)

(**4**)– انظر: أهداف الشفافية، انظر الموقع الالكتروني: (***www.startimes2.com***)

إجراء مقارنة بين مصطلح الرقابة والمصطلحات المرتبطة بها والمشابهة لها سأورد جدولا يوضح أوجه التشابه والاختلاف بينهما , وذلك فيما يلي:

جدول توضيحي يبين أوجه التشابه والاختلاف بين الرقابة والمصطلحات المرتبطة بها:

الرقم	أوجه التشابه	أوجه الاختلاف
1-	المحاسبة: تلتقي كل من الرقابة والمحاسبة في كونهما آليتين لتدارك الأخطاء والاختلالات والثغرات، وقد اقترنت الرقابة تاريخيا بالمحاسبة المالية.	المحاسبة اختصاص أصيل للإدارة، وتوظف آلية الرقابة عملية المحاسبة في تحليل وتقويم أداء الإدارة، والمحاسبة عمل استثنائي يقوم عمل الإدارة, بينما تعد الرقابة عملا تحليليا تستهدف تقويم عمل الإدارة، وأداء الحكومة، والحكم عليه وتوجيهه، فالمحاسبة أداة تؤكد جدية الرقابة وفعاليتها.
2-	المساءلة: تماثل المساءلة الرقابة في أن لكل منهما مضامين وأهداف سياسية, ويحمل كل منهما المستهدف من الرقابة أو المساءلة مسؤولية أعماله وتحميله تبعاتها وعواقبها.	تتميز الرقابة عن المساءلة في كونها تستهدف مطابقة العمل للأهداف التي رسمت له، ولا تعدو أن تكون من مكونات المساءلة لا المرادف لها.
3-	الشفافية والنزاهة: تستهدف كل من الشفافية والنزاهة والرقابة كشف اختلالات عمل الحكومات، وإزاحة الستار عن بؤر الفساد الإداري والسياسي.	تستهدف الشفافية كشف حقيقة مجريات الأعمال الإدارية والحكومية، وللنزاهة مدلول أخلاقي, ويهتم بوصف الجوانب الأخلاقية في سلوك الموظف والقيم المرتبطة بأدائه، فالشفافية والنزاهة آليتان لتفعيل وسائل الرقابة إذ لا يتأتى للرقابة كشف اختلالات العمل الحكومي إلا بتوافر الشفافية ومعيار النزاهة.

وما يستخلص من المبحث المتعلق بالرقابة والمصطلحات المرتبطة بهما, أن المفهومين يوظفان في مجالات مختلفة مما يؤكد صعوبة وضع مفهوم عام وشامل لكليهما , فمفهومهما يرتبط بالسياق الذي يوظفان فيه , كما يرتبط بطبيعة وأهداف التوظيف ومجالاته , كما يرتبط بكل منهما مصطلحات تشبهه في جوانب وتختلف عنه في جوانب أخرى , ولعل تناولهما في سياق البحث سيوضح أكثر مدلولهما .

ويقترن بالمصطلحين مصطلح آخر هو مصطلح الأداء , وقد شاع ربطه بكلمة فعالية , فيقال فعالية أداء موظف أو مؤسسة أو جهاز , وبما أن موضوع البحث يتناول فعالية الأداء الرقابي, فإن هذا يستلزم تناول موضوع الأداء بالشرح , والتطرق إلى المصطلحات

المرتبطة به , وبحث قياس فعالية الأداء, والصعوبات التي تعترض هذه العملية, وتحديد المعيار الأمثل لهذا القياس ما دام الموضوع يتعلق بقياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري, وهو ما سأعرضه ضمن المبحث الموالي:

المبحث الثاني :

قياس فعالية الأداء

لقد انتشر توظيف مصطلح الأداء من طرف الفقهاء وعلماء السياسة والاقتصاد، فيصفون نتاج عمل مؤسسة سياسية أو اقتصادية بالأداء الجيد أو الهزيل، وأصل المصطلح لاتيني*"performance"*، ولكن اللغة الانجليزية أعطت له معنى واضحا *"to perform"*، بمعنى تأدية عمل، أو إنجاز نشاط أو تنفيذ مهمة ، أو القيام بفعل يساعد على تحقيق الأهداف المسطرة، ويعرفه سيرالفي والاس بأنه "نشاط يمكن الفرد من إنجاز المهمة أو الهدف المخصص له بنجاح، ويتوقف ذلك على الاستخدام المعقول للموارد المتاحة"[(1)]،

و هو أيضا نتيجة أو كمية أو محصلة، تنجز من طرف فرد أو مجموعة من الأفراد بعد بذل جهد معين و يتم الحكم عليه بالأمثل، أو الأكفأ، و يبقى إدراك مفهوم الأداء مرتبطا باستعماله، فيأخذ عدة معان بحسب السياق الذي يرد فيه ، فيعني نتيجة العمل عندما يعبر عن درجة إنجاز وتحقيق الأهداف المسطرة من طرف منظمة أو مؤسسة، فالنجاح يجعله ذو دلالة ذاتية يرتبط بالحكم الخاص القيمي للمؤسسة أو الفرد[(2)]، وهو العمل أو الفعل الذي يقود إلى النجاح، و هو ما يجعله صيرورة *"processus"* تستخدم فيه القدرات الكامنة في المنظمة أو المؤسسة أو الفرد, بتوظيفها عبر المراحل المتتالية التي تحقق النتائج المتوقعة [(1)]، كما يعبر عن الأداء بالمخرجات أو الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها نظام معين، فيربط الأداء بين أوجه النشاط و بين الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها.

غير أن التعريف بالأداء لا يكفي إنما ينبغي تحديد معايير قياس مدى فعاليته لما للقياس من أهمية، فالقياس يظهر حدود التطور الذي حققته المنظمة أو المؤسسة في صيرورتها نحو الأفضل أو نحو الأسوأ، كما تعكس عملية القياس درجة المواءمة و الانسجام بين الأهداف و الآليات و القواعد المعتمدة لتنفيذه[(2)].

---

(1)– د.عمر شريف ,المرجع السابق,ص**589**.

(2) – سهام شلبي، سيد أحمد حاج عيسى, الرقابة الإستراتيجية و دورها في تحسين أداء المنظمات،أبحاث الملتقى الدولي حول أداء و فعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المرجع السابق,ص**177**.

كما أن الضرورة العلمية والموضوعية تفرض اعتماد آليات لقياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان ، على أن تتناسب هذه الآليات مع المركز الذي يحتله في النظام السياسي، ومع القواعد الدستورية التي تتوفر له في ممارسة هذا الأداء، مما يعني أنه لا ينبغي أن نحمل البرلمان ما يفوق القدرات الكامنة فيه، وهذا يصطدم ولا شك بالشعور الراسخ لدى الناخبين بأن البرلمان يجب أن يكون قادرا على الأداء بنوعيه التشريعي والرقابي بشكل مطلق[1]، وبالقدر الذي يحقق آمال هؤلاء الناخبين، ولذلك فإن الحكم على الأداء من منظور الناخبين فيه إجحاف, ما لم يأخذ بعين الاعتبار موقع البرلمان في سلم المؤسسات السياسية للنظام السياسي، وكذا المناخ السياسي والثقافي الذي يمارس فيه هذا الأداء، والآليات والترتيبات المخولة له قانونا للتحرك في هذا المجال، مما يجعل هذا المنظور مؤشر للقياس لا كل القياس.

ومن هذا المنطلق فإنه من الضروري التعريف بالقياس وبما يرتبط به من مصطلحات، وبالصعوبات التي تحول دون القياس الدقيق لمستوى فعالية الأداء, وبوسائل القياس المثلى وأسباب اعتمادها، وذلك ضمن هذه المطالب:

المطلب الأول:

قياس فعالية الأداء والمصطلحات المرتبطة به

إذا ما أردنا تقييم مخرجات[2] أي هيئة أو مؤسسة، فإنه ينبغي أن نوظف لأجل ذلك أداة لقياس هذه المخرجات التي تتناسب مع أهداف هذا القياس، ووفقا للمعايير المحددة لذلك، لضمان تقييم منصف وعادل لمستوى أداء هذه المؤسسة، وهو ما يفرض تناول عملية القياس والمصطلحات المرتبطة بها بالشرح، وذلك ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول :

القــياس والتقويم

1)- د. هاني حسن الموسوي، مؤشرات قياس أداء المجالس النيابية، يومية الوسط البحرينية، الصادرة بتاريخ **19** جويلية **2010**، العدد رقم **2873**.

2)- "تعرف المخرجات بأنها النتائج التي يجب أن يحققها برنامج أو مشروع من توظيفه للموارد المتاحة، وضمن فترة زمنية محددة، وهي نهاية لعملية التغذية الراجعة (مدخلات، تحويل، مخرجات)، وبداية في نفس الوقت لعملية تغذية مرتجعة أخرى، والفشل في تحقيق المخرجات يؤدي إلى فشل البرنامج أو المشروع، ويجب أن تكون المخرجات ملموسة، وقابلة للإنجاز، وفي حدود قدرة البرنامج أو المشروع على الإنجاز، وإذا كانت النتائج في معظمها خارجة عن سيطرتها أو تأثيرها، فلا يمكن اعتبارها من المخرجات".انظر:د.هاني حسن الموسوي, المرجع السابق.

إذا كان تقويم فعالية الأداء ضرورة علمية وموضوعية، فإن هذا التقويم *(Evaluation)* لا يتم إلا بواسطة القياس *(la mesure)* فالقياس هو أداة للتقويم، والقياس وصف كمي لمقدار أداء المؤسسة، ولا يرقى إلى إصدار الأحكام بشأن هذا الأداء.

كما يعرف قياس الأداء[1] بأنه عبارة عن جمع للمعلومات أو ملاحظات كمية عن الموضوع المراد قياسه، وهو تقدير الأشياء والمستويات كميا وفق إطار معين من المقاييس المدرجة، وذلك اعتمادا على الفكرة السائدة بأن كل شيء بمقدار وكل مقدار يمكن قياسه[2]، بينما يعد التقويم عملية منظمة ينتج عنها معلومات تفيد في اتخاذ القرار أو في إصدار أحكام على قيمة معينة، ويرقى التقويم إلى معرفة مدى النجاح أو الفشل في تحقيق الأهداف من أداء معين، والحكم عليه بالإيجاب أو السلب، بدعمه في الحالة الأولى، ومعالجته في الحالة الثانية باتخاذ الإجراءات العلاجية والتصحيحية، وذلك لأن كل ما يتم قياسه فعلا يتم تطويره، وبدون قياس لن يكون هناك من قرار أو تنفيذ صحيحين[3]، فهو بهذا المعنى الجهد العقلي الذي يوظف طرق البحث التجريبية أو غيرها لتوفير المعلومات الضرورية لاتخاذ القرارات المتعلقة بالبرامج والسياسات المقومة باعتماد التقويم، ورغم التداخل والاقتران بين التقويم والقياس فإن الفروق بينهما تتحدد في هذا الجدول التالي[4] الذي يبين أوجه الاختلاف بينهما:

---

1 – ' Définition de la mesure de performance : ensemble des techniques permettant de mesurer la performance des gestionnaires de fonds en tenant compte, non seulement de la rentabilité obtenue mais aussi du risque pris pour obtenir cette rentabilité.' v : Définition de mesure de la performance,Lexique de France, dans le site:(www.vernimenment.net)

- Le terme 'mesure' renvoie à une variable tangible, à des éléments que l'on peut compter, comme le pourcentage des produits défectueux dans un lot ".

v: La mesure de la performance internationale d'études des processus d'affaires, dans le site : (web.hec.ca)

2)– د. محمد أكرم العدواني، قياس وتقويم الأداء المؤسسي، مجلة (علم الإبداع) الشهرية، الموقع الالكتروني: (***www.ebdaa.ws***)

3)– نفس المرجع .

4)– د عمر شريف، التنمية المستدامة وآليات تحسين إدارة الأداء وتطوير الفعالية في المنظمة،أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة,المنعقد يومي **11,10** نوفمبر **2009** كلية الاقتصاد ,جامعة المسيلة, الجزائر , ص**587**.

التقويـــــــــم	القيــــــــاس
1- يحكم التقويم على قيمة الموضوع المقاس، ويهتم بالمعايير والمبادئ، والأسس المتعلقة بهذا الموضوع.	**1- يهتم القياس بوصف الموضوع المقاس، ويهتم بالوسائل، ويعتمد على الدقة الرقمية.**
2- يشمل التقدير الكمي والنوعي (الكيفي).	**2- يقتصر على التقدير (الوصف الكمي) للأداء.**
3- هـو عمليـة تشخيصية وعلاجيـة فـي آن واحد.	**3- يكون محدودا ويقف عند التقدير الكمي للموضوع المقاس.**
4-يقوم على المقارنة الذاتية الداخلية، وعلى المقارنة الخارجية للموضوع المقاس.	**4- يقتصر على إعطاء تقدير كمي للموضوع دون أن يعطي أهمية للربط بين جوانبه.**
5- التقويم أكثر شمولا من القياس، وليس القياس إلا أداة من أدوات التقويم	**5- هو أكثر موضوعية من التقويم، وأقل قيمة منه من الناحية المؤسسية، لأن معرفة النتائج بدقة وموضوعية من غير تقدير لقيمتها لا يعني شيئا.**

ومن خلال هذا التمييز نصل إلى أن المصطلحين يوظفان في قياس وتقويم أداء أي فرد أو مجموعة أو منظمة أو مؤسسة، غير أن التعريف والتمييز بين المصطلحين لا يكفي ما لم نتناول قياس فعالية الأداء وأهميته وذلك ضمن هذا الفرع:

الفرع الثاني :

أهمية قياس فعالية الأداء

قبل بيان أهمية قياس الأداء، ينبغي التعريف بمصطلحي الفعالية والأداء، فالفعالية تعني الحكم الإنساني على مدى ممارسة الهيئة أو المؤسسة لعملها بشكل صحيح، وهي بذلك تعبر عن مدى قدرتها على البقاء والاستمرارية عن طريق الأهداف التي تراها ضرورية[1]، ولذلك يعبر عن الفعالية بالعلاقة التالية: الفعالية = $\frac{\text{النتائج المحققة}}{\text{الأهداف المسطرة}}$

فبقدر زيادة إنجاز الأهداف بقدر ما يرتفع مستوى فعالية أداء المؤسسة، فالأهداف هي أحد أهم مداخل الفعالية، فنحكم على أداء مؤسسة ما بالفعالية إذا أمكنها تحقيق أهدافها، وهذا ما يعكس قدرتها على البقاء والاستمرار، في محيط تتفاعل معه لتتمكن من الحصول على المدخلات وتحويلها إلى مخرجات[2]، كما يفترض أن يكون رضا الأطراف ذات العلاقة

---

1)- د عمر شريف، المرجع السابق , ص587.

2)- "إن النظام أو المنظمة أو المؤسسة هي الكيان ذو العناصر المترابطة الذي يستقبل مدخلات معينة من البيئة حيث يعالجها من أجل إنتاج مخرجات يقدمها لتلك البيئة، وتجد فكرة تحويل الجهاز أو النظام المدخلات إلى مخرجات جذورها في نظرية التحليل

تعبيرا عن قدرة المؤسسة على تحقيق هذا الرضا وتأكيدا لفعالية أداء هذه المؤسسة[1]، فالتعريف بالفعالية وربطها بالقدرة على تحقيق الأهداف، وإرضاء المستفيدين، والحصول على المدخلات وتحويلها إلى مخرجات, ينشئ التباسا في أذهان بعض الدارسين, بين الحكم على المؤسسة بالفعالية أو بالكفاءة، فالكفاءة *(Efficiency)* تعني درجة الاقتصاد في استخدام المدخلات للحصول على نفس النتائج المتوقعة من المخرجات بنفس المدخلات، فهي ترتبط بالوسيلة التي استعملت للوصول إلى هذه النتائج، فيما تختص الفعالية ببلوغ النتائج، فينظر إليها من زاوية النتائج أو تحقيق الأهداف، ومن ثم يوصف التسيير بأنه فعال إذا حقق الأهداف المرسومة، وبأنه أقل فعالية إذا لم يتمكن من تحقيقها[2]، وهذا يستتبع أن أداء المؤسسة قد يكون فعالا ولكنه ليس كفؤا، فيحقق الأهداف ولكن بخسارة وبفشل في اقتصاد الموارد، فكلما ارتفعت تكاليف تحقيق هدف معين قلت احتمالات قدرة المنظمة على البقاء[3].

وفي سياق التعرض لموضوع قياس فعالية الأداء ينبغي التطرق بالشرح لمصطلح الأداء, وإدارة الأداء، فالأداء يعنى تأدية عمل أو إنجاز نشاط، وتنفيذ مهمة، أو بمعنى القيام بفعل يساعد على الوصول إلى الأهداف المسطرة[4]، كما يعني إنجاز العمل، أو الكيفية التي

النسقي للحياة السياسية (التحليل الوظيفي)، ويعد ديفيد إيستون *(David Easton)* في مقدمة المعنيين بهذه النظرية، فقد صور إيستون الحياة السياسية على أنها بنية تتكون من قوتين هما: الجهاز السياسي والبيئة، وحصر وظيفة الجهاز السياسي في عملية بث القيم التي تتحقق من ثنايا مجموعة مركبة من عمليات شبه ميكانيكية تمر بها مدخلات الجهاز السياسي ومخرجاته، وبها تصور قراراته، والمقصود بمدخلات النظام هي كل ما يدخل إلى هذا النظام ويؤثر فيه ولا يتأثر به، وتتكون المدخلات من المطالب ومن الدعائم، فالمطالب هي الحاجات الاجتماعية (كرفع الأجور، أو المساواة بين النساء والرجال)، وتمثل هذه المطالب ضغوطا على الجهاز السياسي، وعليه أن يستجيب لها جزئيا أو كليا، أو يقدم بدائل عنها أو يرفضها، أما الدعائم فتعني كل ما يدعم الجهاز السياسي في مواجهة هذه المطالب، فقد تكون مادية كدفع الضرائب، أو معنوية كتنفيذ القرارات دون إكراه مادي، وتشكل المطالب والدعائم مدخلات الجهاز السياسي الذي يحول بدوره هذه المدخلات إلى مخرجات في شكل قرارات أو تلبية مطالب، ويعد البرلمان هو أحد مكونات الجهاز السياسي الذي يسهم في تحويل المدخلات إلى مخرجات". انظر: ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2007، ص 49، 50.

1)- د. عمر شريف، المرجع السابق,ص589.

2)- نور الدين مغزي، كحول صورية، فعالية التسيير, بحث قدم أمام طلبة مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2008، ص 13.

3)- نفس المرجع .

4)- "تأكيدا لضرورة تلاؤم الأداء مع الأهداف المسطرة، وقياس مستوى الأداء بمدى اقتراب أو ابتعاد هذا الأداء عن الأهداف في الهياكل الفيدرالية الأمريكية، صدر سنة 1993 القانون الأمريكي الخاص بنتائج أداء الحكومة (*us, gouvernement performance and result act*) ويتمثل أحد عناصره الأساسية في إجبار الهياكل الفيدرالية على تقديم تقرير عن أداء

يبلغ بها التنظيم أهدافه(1)، ويتنوع الأداء إلى كلي وجزئي، فالكلي يتجسد بالإنجازات التي ساهمت كل العناصر في تحقيقها، ولا ينسب إنجازها إلى أي عنصر دون مساهمة باقي العناصر, فيما يتحقق الأداء الجزئي على مستوى الأنظمة الفرعية للمؤسسة(2).

بينما تعني إدارة الأداء مجموعة جهود المؤسسة أو المنظمة التي تهدف إلى تخطيط وتنظيم وتوجيه الأداء الفرعي والجماعي، ووضع معايير ومقاييس واضحة ومقبولة كهدف يسعى الجميع إلى قبوله(3)، أما تقويم فعالية الأداء فهو استقراء دلالات ومؤشرات المعلومات الرقابية(4)، أو بمعنى آخر هو مقياس إنجاز المؤسسة الذي تحقق فعلا باستخدام مؤشرات أغلبها كمية(5)، ليصبح لدى المسير معلومات حقيقية تعبر عن النتائج الفعلية للمؤسسة أو إحدى وظائفها، وتسمح المقارنة بين المؤشر والنتيجة بإصدار أحكام تقييميه بشأن إدارة المؤسسة أو إحدى وظائفها(6)، وتمر عملية تقويم فعالية الأداء بأربع مراحل تبدأ بتشخيص أداء المؤسسة، ثم إعداد أدوات التقويم، ثم قياس فعالية الأداء، ثم تحليل نتائجه، وكل ذلك بغية الوصول إلى حكم عام حول مدى فعالية هذا الأداء.

ويكتسي قياس فعالية أداء أي مؤسسة أهمية كبيرة بالرغم من التحديات التي تواجهها عملية القياس، والتي تتمثل في تباين المفهوم، ومؤشرات قياسه، وتباين أهداف المؤسسة وطبيعتها، وأهداف الأطراف المرتبطة بها(7)، وتتحدد أهمية القياس فيما يلي:

ا- أن القياس يوفر مقياسا لحدود نجاح أو فشل المؤسسة في أدائها، فنجاحها مقياس مركب يعكس فعالية المؤسسة وكفاءتها.

البرامج لكل من الرئيس والكونغرس، وتتعلق هذه التقارير بما تم تحقيقه مقارنة بالأهداف المعلنة ,كما تصف الإجراءات التي يعتزم الهيكل القيام بها قصد تسوية الحالات التي يتم فيها بلوغ الأهداف" انظر: جي لوكلارك دافيد موينات وآخرون, المرجع السابق,ص**573**.

1)- عبد المليك مزهودة، الأداء بين الفعالية والكفاءة، مجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق, جامعة محمد خيضر, بسكرة،الجزائر , العدد الأول، نوفمبر **2001**، ص **86**.

2)- نفس المرجع ، ص **86**.

3)- د. عمر شريف، المرجع السابق,ص**588**.

4)- عبد المليك مزهودة، المرجع السابق، ص **95**.

5)- "مؤشرات الأداء هي بيانات مبنية على الخصائص الجوهرية لنشاط المؤسسة، والتي تقف كمعيار القياس البيانات الأخرى" انظر: د.محمد فالح صالح، إدارة الموارد البشرية، دار الحوامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة **2004**، ص **137**.

6)- د. يحي سعيدي، أو صيف لخضر، أثر الجودة الشاملة على رفع أداء وفعالية المنظمات، الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة، المرجع السابق,ص**813**.

7)- د. يحي سعيدي، أو صيف لخضر , أثر الجودة الشاملة على رفع أداء وفعالية المنظمات ,المرجع السابق,ص**814**,

ب- يعكس القياس حدود التطور الذي حققته المؤسسة في مسارها باتجاه المستوى الأفضل أو الأسوأ، بالوصول عبر القياس إلى نتائج الإنجاز الفعلي للأداء زمنيا في المؤسسة من مدة لأخرى، ومكانيا بالمؤسسات المتماثلة[1].

ج- يدفع قياس الفعالية والتحقق من مدى إنجاز الأهداف إلى ابتكار نظام سليم وفعال للاتصالات والمكافآت والحوافز الشخصية في المؤسسة[2].

د- تنبئ عملية قياس فعالية المؤسسة عن درجة المواءمة والانسجام بين الأهداف والخطط المعتمدة لتنفيذها[3].

هـ- قياس الأداء في الوقت المناسب يتيح القيام بعملية اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الوقت المناسب أيضا، ويضمن التفاعل المستمر بين التخطيط والرقابة، ويوفر التغذية العكسية للعملية التخطيطية[4].

و- في غياب قياس فعالية الأداء يصعب التطوير، وإذا تم فإنه يتم بشكل ارتجالي وعشوائي، لأن كل ما يتم قياسه فعلا يتم بالتالي تطويره.

الفرع الثالث :

معايير قياس الأداء

لا يتم القياس إلا برصد مستويات للأداء المستهدف، ثم القيام بقياس الأداء الفعلي للمؤسسة، بمقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعة للتعرف على مدى تحقيق الأهداف، فما المقصود بالمعيار؟ وما هي أنواعه؟ وأي المعايير أنسب لقياس فعالية أداء البرلمان؟

---

1)- سهام شلبي، سيد أحمد حاج عيسى، المرجع السابق,ص178.

2)- نفس المرجع.

3)- نفس المرجع.

4)- "تمتم عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات بمجموعة مركبة من عمليات شبه ميكانيكية تمر بها المدخلات لتتحول إلى مخرجات، وقد يتشكل من هذه المخرجات مدخلات أخرى يحولها جهاز المؤسسة إلى مخرجات عبر دورة مستمرة، وهو ما يسمى بالتغذية المرتجعة أو الراجعة أو العكسية".

إن المعيار *(Critère)* هو المقياس الموضوعي الذي يوضع لقياس الإنجاز الفعلي للمؤسسة، أو هو مجموع المواصفات المستعملة لتقويم الأداء الحقيقي[1]، ويلجأ إليها لتقدير ما إذا كانت وضعية ما تم قياسه مقبولة أو غير مقبولة[2]، كما تعرف بأنها تلك المقاييس المناسبة لقياس مجالات أداء مؤسسة ما، وقد يكون هذا المقياس كميا أو نوعيا أو زمنيا، أو بنسب، أو بعلاقات تجمع بين هذه العناصر[3]، وتعكس المعايير المستوى المحدد أو الميزان الذي يقاس به الأداء الفعلي للمؤسسة، واستكشاف مدى إنجازها لأهدافها، وبالشكل الملائم[4]، ويعرف الدكتور علي عباس المعيار بأنه : "أداة قياس كمية أو نوعية العمل المطلوب أو الاثنين معا"[5]، ويتصدر وضع المعايير خطوات التقويم، ويلي وضعها قياس الفعالية، ثم تحليل ومعالجة البيانات الناتجة عن هذا القياس، لتختتم الخطوات باقتراح وتنفيذ الحلول.

وتتنوع المعايير بحسب أهداف المقوم، ونوعية مجال الأداء المراد تقويمه، غير أن جل الباحثين يجمعون على تقسيم المعايير إلى:

أولا: المعايير الكمية

ومن خلالها يتم تحليل التجارب السابقة للمؤسسة أي ما أقدمت على تنفيذه وإنجازه فعلا، وتستخلص من مجموع الإنجازات البيانات ومقارنتها بالبيانات الحالية، أو مقارنة مجموع هذه البيانات بمتوسط البيانات التي حققتها مؤسسة خارجية مماثلة[6]، ويلجأ إلى المعايير الكمية عند قياس مجال من مجالات الأداء التي يكون من السهل التعبير عنها كميا.

ثانيا: المعايير النوعية (القيمية) : وهي معايير مرنة تقديرية تعتمد على تقديرات أو إصدار أحكام يضعها القائم بالتقويم على أن يكون ذا خبرة ومعرفة بمجال الأداء موضوع التقويم, وهي المعايير التي تستهدف كشف المواقف والدوافع والسياسات , وللإشارة فإن قياس الأداء

---

1)– د. يحي سعيدي، أوصيف لخضر، المرجع السابق,ص**815**.

2)– نفس المرجع.

3)– فوزية بوقطب، مؤشرات قياس الأداء، الملتقى الدولي العلمي حول فعالية أداء المنظمة، المرجع السابق,ص**182**.

4)– أحمد السيد الكردي، مبادئ الرقابة الإستراتيجية، كلية التجارة، جامعة بنها، مصر، الموقع الالكتروني: (***www.canaonline.com***).

5)– د. علي عباس، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة عمان الأهلية، الأردن,ص**30**.

6)–نفس المرجع ، ص **39**.

الفعلي يقتضي توظيف المعيارين، مع أن جمع المعلومات الكمية قد يكون أسهل وأيسر من النوعية وأقل تكلفة[1]، كما يميز بينهما الباحثون في كون المعايير الإحصائية أو الكمية *(Quantitative)* تقيس التطورات الجارية بالمؤسسة وتبحث في الكم، فيما تكشف المعايير الكيفية *(Qualitative)* أوضاع الأداء والعوامل المتسببة فيه[2].

ثالثا: المعايير الهندسية : وتستند هذه المعايير إلى التحليل الكمي وتعبر عن مخرجات مؤسسة ما، وهي مهمة في تحديد مخرجات جهاز التحويل (أي الجهاز الذي يحول مدخلات نظام أو مؤسسة إلى مخرجات) [3].

رابعا : المعايير الزمنية

وتعتمد على تحديد الوقت اللازم لأداء مهمة معينة (الزمن التقديري)، أما الزمن الفعلي فهو الوقت المطلوب لأداء العمل في ظروف معينة، وهذه الظروف عادة ما تكون هي المحددة لزيادة أو نقصان الزمن التقديري، فإذا تم إنجاز العمل في زمن أقل من الزمن التقديري فهذا

1- أحمد السيد الكردي، المرجع السابق.

2- يميز الباحثون بين المعيار الكمي والنوعي بجملة من الفروق حددها الدكتور ليونتين جناسو (***Leontine Gnassou***) ضمن هذا الجدول:

Critère qualitative	***Critère quantitative***
1. Permet d'explorer les attitudes, les motivations, les politiques, etc…	***1. Mesure les évolutions, les niveaux, etc.***
2. Determine pour quoi?	***2. Décrit combien, combien de fois***
3. Les modèles, les processus et les interactions sont plus faciles à observer.	***3. Relations entre variables sont indiquées avant l'étude.***
4. Le questionnaire est ouvert, l'information provient des interviews.	***4. A un objectif défini, tous les termes et les questions importantes sont limités aux questions posées .***
5. Permet d'explorer les sujets sensibles.	***5. Plus difficile de prendre au compte les questions sensibles.***
6. N'a pas besoin d'échantillons de grande taille.	***6. Exige des échantillons importantes.***

ففيما يستكشف المعيار الكيفي أو النوعي المواقف والدوافع والسياسات ,ويطرح السؤال :لماذا ؟ ومن السهل عبر هذا المعيار توظيف ملاحظة النماذج والعمليات والتفاعلات ,كما يسمح بتوظيف الاستبيانات المفتوحة , والمعلومات تستقى من المقابلات,كما يستكشف القضايا الحساسة, ولا يتطلب عينات نموذجية كبرى.بينما يستكشف المعيار الكمي التغييرات والمستويات في الموضوع المقاس, ويجيب عن السؤال كم؟ كم من مرة؟ والمعلومات تستقى بواسطة الأسئلة , ويصعب الأخذ بعين الاعتبار القضايا الحساسة لدى توظيفه, ويتطلب عينات نموذجية كبرى ومهمة.

v. Léontine Gnassou, Les mesures quantitatives et qualitatives, dans le site: (www.cpc.unc.edu)

3)- د علي عباس، المرجع السابق، ص **44**.

يعتبر انحرافا إيجابيا، أما إذا تم العمل في زمن أكبر فهذا يعتبر انحرافا سلبيا يقتضي العلاج والتصحيح[1].

خامسا: المعايير المقارنة

وتعتمد على إجراء مقارنات متعددة للحكم على مدى فعالية الأداء بما في ذلك مقارنة كل من (الأداء الحالي بالأداء السابق، الأداء الفعلي بالأداء المخطط[2]، الأداء الفعلي للمؤسسة بأداء المؤسسات المماثلة).

ويبقى تقسيم المعايير منهجيا، فمن يقيس الفعالية قد يوظف المعيار الإحصائي والقيمي معا لدى قياس أداء فرد أو مجموعة أو مؤسسة، أو مجالا من مجالات أدائها، أو قد يستخدم المعيار الهندسي أو الزمني، أو قد يوظف معايير أخرى يراها من منظوره مناسبة للموضوع المقاس, كما يبقى وضع معيار أو معايير للقياس شرطا أساسيا لتقويم الأداء، وفي غياب تحديد المعيار المناسب تصبح الخطوات الموالية للتقويم بدون معنى[3]، مع أن وضع المعايير يعد عملية صعبة لتعدد مقاييس أو معايير قياس الفعالية، وتتعدد المعايير بتعدد أهداف وتوجهات الباحثين، وبتعدد طرق ومداخل التقويم وطبيعة الأنشطة التي تمارسها المؤسسة، كما أن الصعوبة لا تنحصر في وضع المعيار فحسب إنما تزداد أكثر في عملية قياس الأداء، وتتضاعف هذه الصعوبة إذا تعلق الأمر بقياس فعالية أداء البرلمان والأداء الرقابي تحديدا، ففيم تتجلى هذه الصعوبة، وما هو أسلم أسلوب يتيح لنا إنجاز عملية القياس؟

المطلب الثاني:

صعوبات قياس الأداء

يتضاعف في عصرنا الاهتمام بالفعل الديمقراطي الذي يدفع بالضرورة إلى الاهتمام بالإصلاح السياسي، ويستقطب موضوع قياس أداء المؤسسات السياسية اهتمامات الباحثين

---

1)– د علي عباس المرجع السابق، ص **44**، **45**.

2)– د. محمد بن إبراهيم التويجري، معايير الكفاءة وتحسين الأداء في القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الموقع الالكتروني: ***www.arado.org.eg***.

3)– د. علي عباس، نفس المرجع، ص **30**.

ومنها أداء البرلمان تحديدا، غير أن الإقدام على البحث في هذا المجال يصطدم بجملة من الصعوبات والتحديات لتباين مفهوم قياس الأداء، وكذا تباين مفهوم الفعالية نفسها، وصعوبة الخوض في قياس أداء مؤسسة البرلمان, لأنه نتاج تفاعل عوامل مختلفة من الظواهر غير المتجانسة فيما بينها من جهة، وصعوبة قياسه من جهة أخرى، وفي هذا المعنى يقول أحد الباحثين "الأداء مفهوم مجرد اجتماعيا، مكون في أذهان باحثي ومنظري التنظيمات، مما جعل إسقاطه على واقع المؤسسات وتحويله إلى مفهوم ملموس أمرا صعبا خاصة إذا تعلق الأمر بقياسه"[1]، وتكمن الصعوبة في تباين مفاهيم هذه المصطلحات في أذهان الباحثين إضافة إلى صعوبات عملية وأخرى علمية يصطدم بها الباحث عند الولوج إلى هذا الموضوع, فما هي هذه الصعوبات؟

الفرع الأول :

التباين في مفهوم المصطلحات

إن القائم بالقياس يصطدم بتعدد مقاييس ومؤشرات قياس الفعالية، وذلك لتعدد توجهات وأهداف المقومين، وتعدد الأساليب، وتعدد وتشابك الأهداف، فالصعوبة تنشأ بدءا من عملية التقويم ذاتها , باعتبارها جهدا عقليا يوظف لأجلها المقوم طرقا تجريبية في الغالب، أو طرقا بحثية أخرى لاستكشاف المعلومات والبيانات بشأن أداء مؤسسة ما، وذلك بقصد مقارنتها بالمعايير المعتمدة، وكشف مدى تطابق الإنجاز مع هذه المعايير للوصول إلى إصدار أحكام بشأن مخرجات هذه المؤسسة، ومنها يتم تقويم مخططاتها وبرامجها وسياساتها, ويستلزم من القائم بالقياس إدراك مفهوم الفعالية، وإدراك الظروف المحيطة بها، لأن المختصين في علم الاجتماع اعتادوا على اعتبار الفعالية مفهوما غير ذي معنى ما لم تتحدد الظروف المحيطة به, كما تثور الصعوبة في الوقوف بدقة متناهية على المخرجات لمقارنتها بالمعايير المعدة مسبقا، وعلى المقوم أن لا يكتفي بالمعايير الكمية للحكم على الإنجاز, إنما يجب أن يستخدم المعايير النوعية أو التحليل الكيفي (*qualitative analysis*) لمعرفة فيما إذا كانت المسببات التي أدت إلى هذا الإنجاز ستبقى كما هي, أم ستتغير مستقبلا, وتساعد دقة البيانات والمعلومات واعتماد التحليل الكيفي لهذه البيانات على التعرف على جوانب القوة والضعف في أداء المؤسسة، والانتقال إلى معالجة الضعف في

1)– عبد المليك مزهودة، المرجع السابق، ص 48.

حالة الحكم على تدني مستوى الفعالية، ودعم جوانب القوة إن وجدت، وكل هذا يعد من قبيل الصعوبات التي تعترض المقوم.

الفرع الثاني :

الصعوبات البحثية والفنية

مع تعاظم التوجه إلى إصلاح المؤسسات والاهتمام أكثر بإصلاح البرلمانات, طرحت الندوات والأيام الدراسية والورشات والمؤتمرات التي تهتم بالإصلاح البرلماني جملة من الأسئلة التي تتعلق بمسألة قياس فعالية الأداء البرلماني، ودعت إلى ضرورة بناء شبكة للدراسات البرلمانية العربية[1]،لأن الباحث في هذا المجال تواجهه الكثير من التعقيدات والصعوبات التي تتمثل في الآتي:

ا-إذا ما اتجه الباحث في قياس الفعالية إلى الاستفادة من التطور التكنولوجي في هذا المجال, فإنه يصطدم بمحدودية الدراسات البرلمانية في العالم العربي, وصعوبة الاستفادة منها لبروز عائق اللغة في العالم الغربي، ولا تتوافر ضمن الوسائط الالكترونية كشبكة الانترنت[2].

ب- يواجه الباحث في أداء البرلمان العربي- والجزائري تحديدا- الكثير من العقبات الفنية يتصدرها عدم توافر البيانات التي تتعلق بمقدار هذا الأداء، فهي نادرة لندرة مصادرها، والحصول عليها صعب، سواء كانت في شكل وثائق أو ضمن بحوث برلمانية[3]، إذ يفاجأ

---

1)- د. علي الصاوي، صعوبات الإصلاح البرلماني، ورقة قدمت في المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني تحت عنوان "الإصلاح البرلماني" المنعقد فيما بين **15-17** جوان ,**2003** كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص **20**.

2)- نفس المرجع.

3)- " على عكس الدول العربية ففي الدول الغربية أخذت الدراسات البرلمانية تنمو بدءا من القرن العشرين على يد الرواد أمثال (***Bagehot***) في انجلترا, و(***Woodrow Wilson***) في الولايات المتحدة الأمريكية في كتابه (***congresstionnel government***) ، كما ظهرت إسهامات علماء الإدارة في مؤلفات حديثة هامة مثل (***worth ley***) في كتابه (***public administration and legislatures***) الذي ألفه عام **1980**، وظهرت في أوروبا الشرقية مؤلفات في ذلك منها كتاب (***norton*** و ***olson***) بعنوان: (***the New parliaments of central and eastern europe***) والذي ألفه عام **1996**، وكتاب (***longley*** و ***Davidson***) عن الدور الجديد للبرلمانات (***the New roles of parliamentary commitées***) وذلك عام **1998**، كما تنامى على المستوى العالمي الاهتمام بالدراسات البرلمانية, والذي يتجلى في اثنين من أهم الدوريات المتخصصة البريطانية والأمريكية, وهما حولية الدراسات التشريعية (***législative studies quarterly***),ومجلة الدراسات التشريعية (***journal for législative studies***), وهذه البحوث تفيد في الدراسات المقارنة، وفي المناهج البحثية, إذا ما كسر الباحث حاجز اللغة الذي يعد العائق الأكبر في مجال البحث" انظر: د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة **2000**، ص **39**، **40**.

الباحث دوما بحجبها أو بشحها وعموميتها إن وجدت، ومنها حصيلة الأداء الرقابي والتشريعي للبرلمان، والموثوق فيه والرسمي من هذه البيانات قليل ونادر، أما البيانات المحدودة المصداقية فهي متوفرة تتضمنها عادة الجرائد والمجلات.

ج– أن شح المعلومات والبيانات تضطر الباحث إلى استغلال المتوفر منها كالدراسات النظرية والمقارنة في قياس فعالية أداء البرلمان، واللجوء إلى تحليل عروض الجلسات لاستنباط مستوى الأداء وحجمه، والمناقشات التي سادت هذه الجلسات والسعي إلى تحليل التغطية الإعلامية للأداء البرلماني، أو قد يضطر الباحث إلى إجراء مقابلات مع المختصين والبرلمانيين لتشخيص الأداء وتحليله واستخلاص أحكام كمية أو قيمية بشأنه.

د– أن هذه الصعوبات نمت وترسخت في أذهان الباحثين في العالم العربي خصوصا، وأصبحت حاجزا منيعا يحول دون الغوص في هذا المجال، فاختار بعضهم النأي والابتعاد والعزوف عنه ، مما أفرز ندرة ملحوظة في البحوث البرلمانية، فهي محدودة جدا إذا ما قورنت بالأبحاث في مجال العلوم السياسية في حقل المجتمع المدني, أو حقل حقوق الإنسان أو الانتخابات, أو الدراسات المتعلقة بالعلاقة بين السلطات، أو البحوث المتعلقة بالبيئة(1)، واكتفى هؤلاء الباحثون بنقد أداء البرلمان من الخارج(2)، أو بالاقتصار على تناول وسائل الرقابة دون تقصي تطبيقاتها ودرجة فعاليتها, واختار البعض الآخر الانحياز إلى معسكر اليائسين أو الخانعين القانعين, فولد ذلك ما يسمى بالإشكالية المركبة التي تختلط فيها الندرة المطلقة مع ظاهرة الانحياز الواضح في التناول والتحليل(3).

1)– د. على الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، المرجع السابق، ص **52**.

2)– د. على الصاوي، صعوبات الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص **20**.

3)– في فقرة تحت عنوان "إشكالية الندرة والانحياز الاضطراري في البحوث البرلمانية" أكد الدكتور على الصاوي الباحث في الشؤون البرلمانية وجود ندرة مطلقة، أو نسبية في الكتابات المتعلقة بالحياة البرلمانية، فضلا عما يمكن تسميته بالانحياز الاضطراري الكامن في هذه الكتابات من غير صالح نمو الدراسات البرلمانية، فمن حيث الندرة فإن عدد الكتب المنشورة أو المحفوظة والتي تتطرق بشكل أصح وأدق للبرلمان صراحة هي قليلة ومحدودة للغاية، ومن حيث الانحياز فإن الدراسات البرلمانية على قلتها تنقسم إلى معسكرين يستقطبان جل هذه الكتابات، أحدهما يائس وساخر، والآخر قانع وخانع، فالمعسكر الأول يرفض اعتبار الدراسات البرلمانية حقلا جديرا بالدراسة المتعمقة لما فيه من عيوب هيكلية، أما المعسكر الآخر فهو قانع بالأداء الحاضر للبرلمانات العربية، ولا يرحب كثيرا بالدعوة إلى النقد البناء والإصلاح المستمر، وقد يكون هذا المعسكر متحزبا لصالح تيار سياسي يرتبط بالوضع القائم (ومنه البرلمان)، ويعتبر هذا التيار المساس بالبرلمان تهديدا للاستقرار والتنمية" انظر: د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، المرجع السابق، ص **53**، **54**.

إن هذه الصعوبات في عملية قياس الأداء البرلماني لا تواجه الباحث في العالم العربي فحسب بل تواجه الباحثين في العالم الغربي أيضا، لا لغياب الدراسات والبحوث هناك إنما لطبيعة العملية في حد ذاتها بتعقدها وتشعبها، وصعوبة إيجاد معايير محددة للقياس، وكذا استحالة تطبيق البحوث التجريبية في قياس الأداء البرلماني, وصعوبة اعتماد قواعد موحدة، إذ أن هذه العملية تعد مستحيلة في نظر الكثير من الباحثين[1]، وإذا كان ولابد من القياس فإن هذا لا يتم إلا على مستوى برلمان معين، وبحث مستوى أدائه بمعيار مقارن وفي الحالة التي ندرسها تحديدا.

المطلب الثالث:

إمكانية قياس فعالية الأداء من منظور مقارن

إن قياس الفعالية يجب أن يوضع له معيار قياس عادل ومنصف ضمن عملية التقويم، ويتناسب المعيار مع ما كان مقررا، وبحسب سعة الطاقة الكامنة فيه، والزمن المطلوب لأدائه الجيد أو المقبول، وقياسه بما تم القيام به، أو ما تم إنجازه[2]، أما إذا تم القياس وفقا لمعيار ذاتي لا يوجد إلا في ذهن المقوم وحده، أساسه الاعتقاد بقدرة المؤسسة على تحقيق إنجاز معين يحدده المقوم نفسه، وفي زمن وفي ظروف نابعة من مخيلته فإن هذا لا يكشف عن تقويم موضوعي عادل[3].

ولما كان التقويم عملية منظمة، وجهدا عقليا يمكن من جميع المعلومات التي تفيد في اتخاذ القرار أو الحكم على قيمة معينة أو أداء معين، ومعرفة مدى النجاح أو الفشل في تحقيق الأهداف، وتحديد نقاط قوة أو ضعف هذا الأداء، فإن العملية تتيح جمع المعلومات والبيانات عن الموضوع, ومقارنتها بالمعيار المناسب لهذا القياس، غير أن اختيار المعيار

1 - ‘ L’appréciation rigoureuse des effets du contrôle parlementaire en général est impossible parce que ceux-ci ne sont pas tous mesurables, outre qu’une approche quantitative est réductrice et ne dit de la qualité du contrôle (ce dernier ne peut être évalué qu’au cas par cas, pays par pays, secteur par secteur), il faut souligner qu’une partie de celui-ci notamment dans les systèmes des gouvernements parlementaires, emprunt également de voies informelles, spécialement là où la majorité tente d’orienter l’action du gouvernement qu’elle soutient en principe, la portée réelle des difficultés, peut varier en fonction du type de système de gouvernement et des spécificités nationales des parlements’.
v: Armel le Divellec . Des effets du contrôle parlementaire, revue – pouvoirs- 2010/3, p 123, dans le site : (www.cairn.info)

2)- هادي حسن الموسوي، مؤشرات مقياس أداء المجالس النيابية، المرجع السابق.

3)- نفس المرجع.

المناسب يثير إشكالية إسقاطه على الموضوع، فقد لا يتناسب معه أصلا، وقد تكون طبيعة الأداء ومجالاته مغايرة لطبيعة المعيار، ومثال ذلك إذا ما أردنا قياس أداء فكري أو إبداعي فلا يمكن أن يوضع لهذا القياس معيار لا يوظف إلا في حقول العلوم التطبيقية والتجريبية, أو يوظف في قياس أداء البنوك أو قياس إنتاجية أحد المصانع، ولذلك فإن المعايير الشهيرة (الكمية والنوعية والهندسية والزمنية) ليست صالحة بالضرورة لقياس أي أداء، وتزداد المسألة تعقيدا إذا تعلق الأمر بقياس أداء مؤسسة سياسية كالبرلمان الذي يمارس نشاطه في ظرف وبيئة معقدة تتأثر ببيئة النظام السياسي، وينتظر من البرلمان إنجاز أهداف متعددة، وتتشابك فيها أداءات العاملين فيه, من نواب وكتل برلمانية ولجان وهيئتي التنسيق والرؤساء وأعضاء المكتب ورئيسه، وجهازه الإداري، مما يجعل مهمة من يخوض غمار مهمة القياس صعبة، وهي صعوبة تواجه كل باحث في هذا الشأن, غير أن كل هذا لا يمنع من الاقتراب من الموضوع، لأنه لم يصبح قضية محورية فقط أمام تنامي الاهتمام بالديمقراطية والإصلاح، وتزايد الاهتمام بدراسة أداء المؤسسات الديمقراطية ولاسيما البرلمان(1)، إنما أصبح الاهتمام بهذه المسألة ملحا وضروريا، ومطلبا موضوعيا.

ومادام قياس أداء البرلمان الجزائري بالمعايير المذكورة أمرا عسيرا فإنه بالإمكان قياس هذا الأداء من منظور مقارن، فلماذا هذا القياس وما مدلوله؟

الفرع الأول:

مبررات اعتماد القياس المقارن

إن قياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري ليست من قبيل الدراسة الأكاديمية، إنما هي محاولة استكشافية(2)، لمدى فعالية هذا الأداء في ظل التعددية، بمقارنته بتجارب دول أخرى تتقارب في طبيعة نظامها الدستوري والسياسي مع الجزائر، ولعل النظام الفرنسي هو النموذج المناسب، فكل من البلدين يتبنى النظام المختلط مع وجود فارق وسبق حضاري وتاريخي للنظام الفرنسي، إضافة إلى ذلك فإن اعتماد ما أنتجته الدراسة البرلمانية الصادرة عن المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة, والتي حددت مبادئ للبرلمان الصالح قد تصلح لأن تكون معيارا مقارنا يتحدد بموجبها حدود تقيد البرلمان الجزائري بهذه المبادئ،

---

1)– د. علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص **11**.

2)– د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، المرجع السابق، ص **113**، **114**.

مما يعني أن المعيار الأمثل والأسلم للقياس في الحالة محل الدراسة هو المعيار المقارن وذلك للأسباب التالية:

ا- أن الصعوبات المتعلقة بعملية القياس والتي سبق ذكرها هي من العوائق التي تحول دون تقويم موضوعي وعادل للأداء الرقابي للبرلمان الجزائري.

ب- أن التجربة البرلمانية الجزائرية لازالت في بداياتها، وهي ليست ناضجة بالقدر الكافي الذي يؤهلها لدراسة تأطيرية أكاديمية(1).

ج- إذا كانت هذه العملية عسيرة في البلدان الغربية، فلا شك أنها أكثر تعقيدا إذا تعلق الأمر بالتجربة الجزائرية الفتية.

هـ- أن اعتماد المقارنة ستكون مناسبة لإجراء عملية التقويم لاستخلاص نتائج مستوى الأداء الرقابي، وإمكانية الحكم عليها بالسلب أو الإيجاب، وكشف مواطن قوتها وضعفها، ومعالجة جوانب الضعف ودعم مواطن القوة.

و- أن اعتماد المقارنة بالتجربة الفرنسية العريقة أنفع وأجدى للنهوض والرقي بتجربتنا إلى مستوى هذه الدولة والاستفادة من تجاربها.

ز- أن قياس الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري من منظور مبادئ البرلمان الصالح سيكشف تراتيبية تجربتنا بالمقارنة بهذه المبادئ، ويكشف جوانب القصور وأسبابه، ومدى التقارب أو التباعد بين تجربتنا وبين هذه المبادئ التي تعد معايير مناسبة لإطلاق وصف البرلمان الصالح على كل برلمان تتجسد فيه هذه المبادئ.

غير أنه وفي سياق دراسة معايير القياس ينبغي بيان مدلول المعيار المقارن وأهميته في القياس ضمن هذا الفرع:

الفرع الثاني:

التعريف بالمعيار المقارن وأهميته

سبقت الإشارة إلى أن طبيعة الأداء المراد قياسه هو الذي يحدد المعيار المناسب للقياس، وبما أنه ليس من اليسير قياس فعالية أداء المؤسسات السياسية بمعايير لا تنطبق إلا على المواضيع العلمية التجريبية, أو المسائل المتعلقة بإدارة المؤسسات الصناعية وتسييرها، فإنه من الأسلم والأيسر اعتماد المعيار المقارن، فما هو مفهومه؟ وما هي أشكاله؟ وما هي أهميته؟

1)- د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، المرجع السابق، ص**09**.

يقصد بالمقارنة المفاضلة، أي قياس الشيء بنظيره أو بما يماثله، لمعرفة ما إذا كان يساويه أو يفوقه أو هو أدنى منه[1]، فمعرفة حقيقة الشيء تعرف بمقارنته بضده أو مثيله أو نظيره، وقد ورد في الأثر مثل جرى ورسخ في هذا المجال مضمونه " بأضدادها تعرف الأشياء"، ويتطابق مصطلح المقارنة مع المصطلح الياباني *(Dantosu)* الذي يعني (أن تكون الأفضل من بين الأفضل) [2]، ويعرف اصطلاحا بأنه أحد أهم الأساليب الحديثة التي تستخدمها المؤسسات لقياس أدائها مقارنة بالمؤسسات ذات التفوق والمؤسسات الرائدة[3]، ويتنوع القياس إلى:

1- قياس داخلي: ومن خلاله تتم مقارنة عمليات المؤسسة مع عمليات أخرى مماثلة داخل المؤسسة ذاتها في فترة أو فترات ماضية معينة، وعلى ضوء المقارنة يمكن اكتشاف الانحرافات السلبية منها والإيجابية، مما يدفع المحلل إلى بحث أسباب هذا الانحراف ومعالجته وتصحيحه إذا كان سلبيا، وتطويره إن كان إيجابيا.

2- قياس مقارن تنافسي: ومن خلاله تتم المقارنة مع أفضل المؤسسات المزودة بأدوات وإمكانيات تحسين أدائها باستمرار وفي كل الأوقات.

3- قياس مقارن وظيفي: ويركز على مقارنة الوظائف المتماثلة أو المتشابهة في المؤسسة المستهدفة بغيرها, بغرض خلق تقنيات حديثة ومعاصرة تؤدي إلى تحسين مستوى أداء المؤسسة المعنية وتفعيله[4]، ومن شروط توظيف المعيار المقارن أن يكون في شكل أداء مرجعي لأجل اكتشاف فجوة الأداء، ولا يمكن كشف الفجوة إذا تساوى مستوى أداء

---

1)– " لا يخرج تعريف مصطلح المقارنة في القواميس الفرنسية عن معنى المفاضلة ومن هذه التعاريف ما يأتي:

"***Définition de comparatif : adj : qui sert à accompagner, qui établit une comparaison, une étude comparative de plusieurs modèles , comparatif, non masculin, féminin (ive) : degré de signification de l'adjectif ou de l'adverbe, qui permet la comparaison de deux choses, on distingue le comparatif d'égalité, de supériorité et d'infériorité " v: Définition du mot comparatif, dictionnaire de la langue française, dans le site : (www.linternote.com)***

- Définition de : comparatif, ive : qui établit une comparaison, qui exprime l'égalité, la supériorité, ou l'infériorité'

v. Définition comparatif, ive, dictionnaire français, dans le site :(www.medidico.com)

2)– د محمد مرعي مرعي، القياس المقارن ***(The Benchmarking)*** أساس تطوير المؤسسات، جريدة البعث اليومية الصادرة بتاريخ **2009/01/04** العدد رقم **13575**، الموقع الالكتروني: (***www.albaath.news.sy***).

3)– د. هيثم أحمد حسين عبد المنعم، نموذج محاسبي لقياس وتقويم الأداء المؤسسي، ص**294**، الموقع الالكتروني: (***upan1.un.org***)

4)– د. محمد مرعي مرعي، المرجع السابق.

المؤسسة محل التقويم مع مستوى أداء المؤسسة المرجعية، لأن الفجوة تظهر بوجود انحراف سلبي أو إيجابي.

ويفيد المعيار المقارن في كشف أفضل الطرق والتطبيقات التي أثبتت جدارتها في المؤسسة المرجعية، كما يسمح بتحديد نقاط قوة الأداء أو ضعفه واعتماده كأرضية لإجراء التحسينات، مما يجعل المعيار منبعا للتقدم[1]، وجزءا لا يتجزأ من عملية تحسين الأداء، باعتباره الأداة المثلى التي تتيح معرفة الأساليب التي تجعل من المؤسسة محل القياس هي المؤسسة الأفضل في المجال الذي تم قياسه، مع أن فكرة المؤسسة الأفضل هدف متغير، بينما القياس المقارن عملية مستمرة يجب في النهاية مأسسته[2]، لتكون عملية التحسين والتطوير مستمرة باستمرار عملية القياس.

ومما تقدم في هذا المبحث نستنتج أن اعتماد المعايير المذكورة في القياس ليس أمرا يسيرا، فيما يعد اعتماد المعيار المقارن السبيل الأمثل للأسباب التي ذكرتها، ولعل اعتماد هذا المعيار في قياس الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري سيكشف أهمية وجدوى هذا المعيار، وهو ما سنستكشفه حين تناول قياس مدى فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري, وذلك ضمن الفصل الثاني من الباب الموالي.

وبعد تناول قياس فعالية الأداء الذي يرتبط بمصطلح الفعالية , كما يرتبط بمصطلح الرقابة في موضوعنا , وباعتبار قياس فعالية الرقابة هي صلب هذا الموضوع فإن هذا يقتضي منا تناول تقسيمات الرقابة بعد تناول الإطار المفاهيمي لها, وانطلاقا من الصور والأشكال المختلفة للرقابة سنركز على الرقابة البرلمانية ببحث أصولها وتحديد نطاقها وأهدافها , وذلك ضمن هذا المبحث:

المبحث الثالث :
تقسيمات الرقابة وأصولها

---

1)–د.محمد مرعي مرعي, المرجع السابق.

2)– نفس المرجع.

يظل مصطلح الرقابة هلاميا صعب التحديد إذا لم نلم بمختلف الجوانب والإشكالات التي يثيرها، وما يمكن أن يتفرع عن المصطلح من صور عامة للرقابة تتمظهر بها في التداول المستمر وفي مختلف المجالات في (مطلب أول) ، والتركيز على الرقابة الرسمية المتخصصة في (مطلب ثان), والإشارة إلى أشكال أخرى للرقابة قد لا ينسبها البعض إلى جهاز الرقابة في (مطلب ثالث), والتركيز على أحد صور الرقابة الرسمية المتخصصة وهو الرقابة البرلمانية ببحث أصولها باعتبارها موضوعا محوريا في بحثنا في (مطلب رابع) , وذلك فيما يلي:

المطلب الأول:

الصـــور العامة للرقــابة

إن غاية الرقابة في عمومها هي الكشف عن الاختلال أو الانحراف السلبي في الممارسة، وتقديم البدائل التصحيحية لمعالجة هذا الانحراف ، مما يعني أن الرقابة لم تعد ذلك السيف المسلط على رقاب الفاعلين في المؤسسات السياسية، والذي يهدف إلى الضبط والمنع والقمع، إنما أخذ مفهوما إيجابيا بناءا، غايته الكبرى التنمية حيثما وأينما وجدت، ولئن اختلفت صور الرقابة باختلاف القائمين عليها, واختلاف وسائلهم واختلاف إجراءات توظيفها، فإن التكامل والانسجام هو الذي يجب أن يطبع العمل الرقابي لضمان السير الطبيعي لأجهزة الدولة ومؤسساتها، فالتقسيم هو تنظيمي فني لكن الهدف مشترك، مما يعقد أحيانا فرز هذه الصور لتشابكها، غير أن المنهج يقتضي تناول الصور العامة للرقابة التي يتم توظيفها في ميادين كثيرة, كالمؤسسات الاقتصادية والإدارات وحتى في الشركات العمومية أو الخاصة , وفي كل نشاط منظم يقتضي التقييم والتطوير, وذلك كالتالي:

الفرع الأول :

الرقابة من حيث موقعها من الأداء

تنقسم الرقابة من حيث موقعها من الأداء إلى رقابة سابقة ومتزامنة ولاحقة، وذلك تبعا لوقت إجرائها، فتكون سابقة إذا جرت قبل أداء العمل، وقد تتزامن معه فتكون متزامنة، وقد تتعقب آثار ونتائج الأداء فتكون لاحقة أو بعدية, فماذا يقصد بهذه الصور؟

1)- الرقابة السابقة[1] أو الوقائية:

لأجل تفادي أي حالة خلل قبل حدوثها، ينبغي الاستعداد لمواجهة هذا الخلل والانحراف السلبي قبل وقوعه، فلا ينتظر الرقيب حدوث الخطأ وإعلامه به، بل يجب عليه أن يجتهد بنفسه لكشف الخطأ ومنع وقوعه، ويبدأ هذا الشكل بمبادرة من الرقيب، وينتهي بالإعداد للإجراء المناسب, عبر انتقاء تنظيمات وقوانين تتيح التطبيق السليم للأداء ومحاولة منع الخطأ قبل وقوعه.

2)- الرقابة المتزامنة :

وهذه الرقابة تتزامن مع الأداء، وتتتبعه من بدايته إلى نهايته، بتوظيف أدوات القياس لمعرفة مدى انحراف الأداء أو تطابقه مع المعايير الموضوعة والمعدة مسبقا، فإذا ما اكتشفت الانحراف أو الخطأ سارعت لحظة وقوعه إلى تصحيحه بشكل فوري، لئلا يستتب ويستفحل وتتفاقم أضراره ومخاطره.

3)- الرقابة اللاحقة:

وتجري وفقا لتسميتها لاحقا، كما تسمى البعدية، وهي عملية تتتبع الإنجاز وآثاره وتقييمه وفقا لمعايير مسبقة لإبراز الإختلالات وتقويمها عاجلا، أو لتفاديها مستقبلا، مما يجعل طابعها تقويمي تصحيحي لتقديم بدائل أجدى وأنفع، ومن مزاياها أنها تتيح للجهاز الحكومي السرعة في الإنجاز، وتفادي كل ما يعيق مساره، ولئلا تتحول الرقابة البعدية إلى عقبة تعيق مسار الأداء وتعطله كالرقابة السابقة والمتزامنة.

الفرع الثاني:

الرقابة من حيث تنظيمها ومعاييرها ومصدرها ومركزها

تأخذ الرقابة صورا مختلفة تبعا لتنظيمها , ومصدرها ومركزها , وذلك وفقا لهذا التفصيل:

1)- الرقابة بحسب تنظيمها ومعاييرها:

تتنوع الرقابة بحسب تنظيمها ومعاييرها إلى:

ا)- الرقابة من حيث التنظيم:

(1)-" تعد الرقابة على الهيئات المحلية من المجالس الشعبية البلدية والولائية وعلى الحكومة من البرلمان رقابة سابقة, عبر المصادقة على ميزانية الحكومة وميزانية الولايات والبلديات في النظام الرقابي الجزائري، طبقا لأحكام المادة 159 من دستور 96 والتي تنص على اضطلاع المجالس المنتخبة بالرقابة: "تضطلع المجالس المنتخبة بالرقابة في مدلولها الشعبي".

تتنوع الرقابة من حيث تنظيمها إلى رقابة فجائية فتتم من دون موعد مسبق أو ترتيب محدد، وتستهدف الإنجاز وتقويمه, وتضمن الفجائية المواظبة والانضباط في الإنجاز وتفادي تضليل الرقيب، على عكس الرقابة الدورية التي تخضع إلى تنظيم مسبق بتحديد موعد يومي أو أسبوعي أو دوري، وإذا ما استمرت الرقابة من خلال الإشراف والتوجيه والتصويب فتدعى حينذاك الرقابة المستمرة.

ب)- **الرقابة بحسب معاييرها:**

وتتنوع إلى رقابة وفقا لمعيار الإجراء, من خلال مطابقة العمل المنجز مع مجموع قواعد وقوانين الأداء وضوابطه، بغض النظر عن نتائج هذا الأداء، أما الرقابة وفقا لمعيار النتائج فلا تستهدف الأداء والإطار الذي تم فيه، بل تهتم بالحصيلة النهائية لهذا الأداء، والتي تقاس بمعايير مسبقة.

3)- الرقابة بحسب مصدرها ومركزها: تنقسم الرقابة بحسب مصدرها ومركزها إلى:

ا)- الرقابة بحسب مصدرها: تكون الرقابة داخلية إذا ما قام بها الجهاز أو التنظيم بنفسه على نشاطاته وأعماله وفقا لقواعد محددة، وعلى جل مستويات الجهاز، فللحكومة أجهزة رقابة داخلية، وهي في نفس الوقت محل لرقابة خارجية من جهاز مستقل يراقبها بصفة شاملة ومتخصصة كرقابة البرلمان على الحكومة, فتسمى حينها الرقابة الخارجية.

ب)- الرقابة من حيث مركزها القانوني: إذا مورست الرقابة من جهاز رسمي متخصص خوله الدستور الاضطلاع بنوع معين من الرقابة كالبرلمان أو المجلس الدستوري، أو المحكمة العليا، أو مجلس المحاسبة فإن الرقابة تكون رسمية.

أما إذا كانت الرقابة إعلامية أو جمعوية (رقابة المجتمع المدني)، أو حزبية فتدعى حينها الرقابة غير الرسمية.

فصور الرقابة إذن متعددة تتنوع بحسب زمن وإطار ومسار التوظيف وأهدافه ومعاييره، غير أن الرقابة لا تظهر بهذه الصور فحسب, بل تظهر في صورة رقابة رسمية متخصصة , وبأشكال أخرى, وهو ما سأعرضه في المطلب الثاني كالتالي:

المطلب الثاني:

الرقابة الرسمية المتخصصة

لا يكفي العرض والتعريف بالصورة لاستجلاء ماهية مصطلح الرقابة, إنما ينبغي تسليط الضوء على أهم المظاهر التي تظهر عليها الرقابة وفقا لطبيعتها والقائمين عليها

ومضمونها وأهدافها، فإذا ما ارتكبت هيئات الحكم مخالفات من أي نوع، فهذا يعني خروجها عن القانون في نصه وروحه، مما يجعل هذا الخروج محل طعن أو مساءلة أو متابعة من الأجهزة الرقابية التي تقرر بعد التيقن والتحقق تقويم وتبصير الحاكم، وإلا فاللجوء إلى آليات أغلظ وأخطر كالاستجواب أو ملتمس الرقابة أو طرح الثقة كوسيلة من البرلمان لتنحية الحاكم، أو تغيير سياسته، وقد يتطور الأمر إلى العصيان والتمرد, فبتعدد الآليات تتعدد أنواع الرقابة، ومن أهم هذه الأنواع الرقابة الرسمية المتخصصة التي تتنوع وفقا لمضمونها وهدفها وبآليات متعددة, كما أن هناك أشكال أخرى للرقابة تصدر عن هيئات وأجهزة مختلفة ليست بالضرورة متخصصة، إنما تعد رافدا من روافد عملية الرقابة , تدعم الأجهزة الرقابية الرسمية وتسندها ، وهو ما سنعرضه ضمن هذين الفرعين:

الفرع الأول:

أنواع الرقابة الرسمية المتخصصة

تتعدد آليات الرقابة الرسمية المتخصصة وفقا لمضمونها وأهدافها ومركز القائمين بها, وتنقسم إلى:

1)- رقابة المشروعية (مشروعية أعمال الإدارة):

تتولى الإدارة نشاطها في إطار وظيفتها وطبقا للقانون، فإذا أخطأ أحد موظفي الإدارة العامين، وترتب عن هذا الخطأ مساس بالمركز القانوني للأشخاص، وجب تدخل الرقيب لفرض سيادة القانون، بإبطال التصرف المخالف أو إلغائه، ويتقرر هذا بطريقتين:

الطريقة الأولى:الرقابة الإدارية: وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة بتظلم من الأشخاص أو من تلقاء نفسها وفقا لثلاثة أشكال هي:

ا- **التظلم الولائي:** ويوجه هذا التظلم إلى مصدر القرار الإداري نفسه لسحبه أو تعديله.

ب- **التظلم الرئاسي:** ويتظلم هنا المتضرر إلى رئيس مصدر القرار.

ج- **التظلم إلى لجنة إدارية خاصة:** وتتشكل هذه اللجنة من موظفين إداريين تكفل ضمانات وحقوقا للأفراد لا تحققها الطريقتان السابقتان.

الطريقة الثانية:الرقابة القضائية: لأن الممارسة أثبتت عدم جدوى الرقابة الذاتية (الإدارية) لأنها ومهما كانت أهميتها، فإنها قد تقصر عن كشف الكثير من أوجه النقص [1],

(1)- د. محمد سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1 سنة 1989، ص 185.

ولئلا يكون الحكم خصما في النزاع أو طرفا فيه، فإن هذا يقتضي إسناد الرقابة إلى القضاء الإداري أو العادي في بعض الدول[1], لما للقضاء من حياد ونزاهة وتخصص قانوني.

2)- الرقابة المالية: إن الوظيفة الأصلية للبرلمان هي الرقابة المالية في بداية نشأته, وتجسد رقابة دافعي الضرائب على صرف أموالهم، فبذور الرقابة مرتبطة بصرف المال العام وحمايته، وقد توسعت فيما بعد وأصبحت تشريعية وقضائية في بعض الدول.

ولا تزال البرلمانات تمارس هذا الاختصاص، لكن هذا لم يمنع من وجود أجهزة رقابية مالية كصمام أمان لحماية المال العام من الهدر والضياع والاختلاس، وتمارس هذه الرقابة أجهزة مستقلة , ففي الجزائر مثلا تأسس لهذا الغرض جهاز لمراقبة صرف المال العام، يدعى هذا الجهاز مجلس المحاسبة[2]، ويدعى في بعض الدول "ديوان المحاسبة"[3]، وفي فرنسا يحتل ديوان المحاسبة *(cour des comptes)* مركزا أساسيا في مراقبة الحسابات العمومية للدولة، ويتمتع بصلاحية إجراء الرقابة إلزاميا على الدولة، والمؤسسات العمومية، والمشاريع العامة، وتقود هذه المهمة الديوان إلى تقدير نظامية الحسابات ونوعية إدارة مجمل التنظيمات العمومية وغير العمومية على حد سواء [4].

3)- الرقابة على الدستورية: لقد أدرج هذا النوع من الرقابة ضمن الأشكال الرسمية المتخصصة من الرقابة, والتي تدفع البرلمان إلى التحري المستمر والدقة في سن القوانين, مما يعني أنها عامل مهم في تفعيل مهام البرلمان وضمان مصداقيته، ولهذا السبب أدرجتها بالرغم من أنها رقيبة على البرلمان نفسه.

(**1**)-" تختلف الدول بحسب تاريخها وتقاليدها في حسم نزاعات الإدارة في إلحاق المنازعات الإدارية بالمحاكم الإدارية أو المحاكم العادية، ففي فرنسا ومن نحا نحوها تسند أقضية الإدارة للمحاكم الإدارية (نظام ازدواجية القضاء) ، أما الدول الأنجلوساكسونية وعلى رأسها انجلترا فتسند أقضية الإدارة وجميع المنازعات الأخرى إلى القضاء العادي (نظام وحدة القضاء).".

(**2**)- "يخول الأمر رقم **10 /02** المؤرخ في **26** أوت **2010** المعدل والمتمم للأمر رقم **20/95** المؤرخ في **17-7-95** ,الصادر بالجريدة الرسمية رقم **50** المؤرخة في **01** سبتمبر **2010**, والمتعلق بمجلس المحاسبة الجزائري, اختصاصا شاملا لمراقبة صرف الأموال العمومية مهما كانت الوضعية القانونية لمسيريها أو المستفيدين منها، وله سلطة رقابة وتقييم نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة، والاقتصاد في صرف الميزانية، وقد تأسس المجلس بموجب دستور **76** الجزائري وأنشئ ميدانيا سنة **80**" انظر:مجلس المحاسبة، الموقع الاليكتروني: (***www.comptes.org.dz***).

(**3**)-انظر: الأداء التشريعي للمجالس العربية (الحالة اللبنانية)، الموقع الالكتروني: (***www.undp.pogar.com***)

(**4**)-انظر: أوليفييه دي هامل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ج**1**، ترجمة منصور القاضي, المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة **1996**، ص**628**.

والرقابة على الدستورية تتحرك لحماية سمو الدستور، ومبدأ تدرج القواعد القانونية، فالدستور يحتل قمة هرم التدرج فهو الإطار العام لكل حياة الدولة [1]، وما دام كذلك فلا يعقل أن تخالفه قواعد قانونية أدنى وإلا وصفت بعدم الدستورية، فالقاعدة الدستورية هي النص القانوني المتفوق على كل النصوص الأخرى التي تنساق منه، ومنه تستقي دستوريتها وصحتها [2]، مما يجعل الدستور يأتي في قمة تراتيبية الضوابط القانونية [3]، وهذا يعني أن على كل النصوص الأخرى أن تحترمه تحت طائلة الإلغاء[4]، وما وجد جهاز الرقابة إلا لمنع حدوث هذه المخالفة وحماية الدستور من أي تجاوز، فيكفل هذا الجهاز إعادة المشرع إلى حظيرة الدستور.

وللرقابة على الدستورية شكلان هما الرقابة السياسية، والرقابة القضائية، فالأولى تتم بواسطة هيئة سياسية أو هيئة مختلطة[5]، وسميت بالرقابة السياسية لأنها تسند في الغالب إلى هيئة ذات طبيعة سياسية في تشكيلتها، وفي الإجراءات المتبعة في ممارستها للرقابة، وهي رقابة سابقة وقائية القصد منها توخي صدور قانون مخالف للدستور قبل صدوره[6].

بينما تتم الرقابة القضائية بواسطة هيئة قضائية وبإجراءات ذات طبيعة قضائية، من المحاكم العادية أو من محكمة متخصصة، وهي رقابة علاجية لاحقة على صدور القوانين، تبحث مدى مطابقة القانون للدستور وتلغيه عند المخالفة أو تستبعد تطبيقه.

4)- الرقابة البرلمانية:

تستحوذ البرلمانات في أغلب دول العالم على وظيفتين أساسيتين هما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، وما عداها من وظائف فهي تختلف (ضيقا واتساعا) باختلاف تشريعات الدول وأنظمتها السياسية، ويحسب طبيعة العلاقة بين السلطات فيها، وتعد الوظيفة

(**1**)- د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط**2**، سنة **1994**، ص **9**.

(**2**)- موريس دي فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ط**1** سنة **92**، ص **10**.

(**3**)- نفس المرجع ص **12**.

(**4**)- د. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر،دار الجامعات المصرية،القاهرة , سنة**1978** ، ص **44**.

(**5**)-" تعد الرقابة على الدستورية مختلطة إذا تشكلت من سياسيين وقضاة، وتتحرك قبل وبعد صدور النص القانوني".

(**6**)- تضطلع بالرقابة السياسية أجهزة مختلفة أشهرها "المجلس الدستوري" بتشكيلة منتخبة أو معينة أو هما معا، وقد يشترك في التشكيلة البرلمان والحكومة والقضاء، ففي الجزائر يتشكل مجلسها الدستوري من **9** أعضاء: **3** أعضاء بالتعيين منهم رئيس المجلس، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة، (المادة **164** من دستور **1996**).

الرقابية سببا في وجود البرلمان –تاريخيا– وتنصب على أعمال الحكومة، وهي مسلك أو قناة أعضاء البرلمان للتحقق والتيقن من سلامة الأداء الحكومي، والتحري عن مدى اتفاق هذا الأداء مع المصلحة العامة, والكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته [1].

وطالما أن الرقابة البرلمانية[2] هي قضية محورية في بحثنا, فإنني أرجئ الاستفاضة في موضوعها إلى الخطوات اللاحقة من البحث.

الفرع الثاني:

أشكـــال أخـــرى للرقابة

بعد التطرق إلى مظاهر للرقابة ذات الطابع الرسمي المتخصص والمنظم، سأتطرق إلى أشكال أخرى نلمسها في واقع الأنظمة السياسية، تدعم الرقابة البرلمانية وتفعلها، ومن بينها:

أولا : الرقابة الشعبية

تصطبغ هذه الرقابة بالطابع الشعبي لأنها تمارس من الشعب أو بواسطة المنتخبين، جذورها عميقة في تاريخ النظم السياسية، وتستند إلى فلسفة وثقافة "المشاركة الشعبية" التي تعزز السيادة الشعبية وتؤكدها، وهي حلقة وصل بين الحكام والمحكومين، وهي عين الشعب على تعامل السلطة مع المال العام [3], والحرص الدائب على صرفه في وجوهه المشروعة، وتراقب أساسا تسيير الأموال العمومية والسهر على احترام القانون في تسييرها[4]، فهي التي

---

(1)– د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني, عالم الكتب –القاهرة–سنة **1983**, ص **17**.

(2)– تعني الرقابة البرلمانية أيضا "التأكد من أن ما سيتحقق أو تحقق فعلا مطابق لما تقرر في الخطة المعتمدة، سواء بالنسبة للأهداف أو السياسات أو الإجراءات أو الموازنة التخطيطية". انظر: عبد العزيز بن سعد الغيثر، الرقابة، الموقع الالكتروني: (***www.saaid.net***).

–"والرقابة البرلمانية ظاهرة صحية لرقي وتطور المجتمعات، كما أنها عملية سياسية شمولية تهدف إلى تحقيق التفاعل العضوي بين هيئات الدولة، وتستلزم المشاركة من جميع الفاعلين، وهي ثقافية تتعلق بكل ما هو حضاري، واجتماعية لكونها تتصل بأنماط سلوك الدولة، واقتصادية لأنها تهدف إلى تأصيل أنجح الطرق لتأمين الفعالية في استغلال جميع الموارد لتحقيق التنمية، وهي مقياس هام لكفاءة البرلمان ومؤشر على درجة الديمقراطية في المجتمع". انظر: د. سعود طامي الشبهان المطيري، الرقابة، الموقع الالكتروني: (***www.kuma.net.kw***).

(3)– "لما ازداد عدم اقتناع الأفراد بعدم كفاية الوسائل التقليدية في الرقابة، وظفت وسائل بديلة من أهمها: المفوض البرلماني، والوسيط في فرنسا، والمدعي الاشتراكي في مصر وروسيا...."

(4)– د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص **9**.

يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية، والموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والاقتصادية للدولة [1].

ولا تخرج هذه الرقابة عن مجالها الحقيقي المتمثل في الرقابة المسبقة للهيئات المنتخبة على الجماعات المحلية[2]، وتدعى في فرنسا رقابة الجماعات المحلية[3]، على خلاف الرقابة السياسية الشعبية[4]، التي تمارس من قبل هيئات الناخبين، أو التنظيمات السياسية، وقد اهتم الإسلام بهذا الشكل من الرقابة وجسده عمليا, وجعله من الواجبات الكفائية يؤثم الناس جميعهم إذا لم يقم أحد بهذه الرقابة، وقد كتب عمر بن عبد العزيز لأحد عماله "لقد كثر شاكوك وقل شاكروك، فإما عدلت وإما اعتزلت", وهذا تأكيد لفعالية الرقابة الشعبية في ذلك العهد.

ويرتبط هذا الشكل من الرقابة أساسا بالحقوق والحريات العامة، والتي تتم عبر هيئات الناخبين والتنظيمات السياسية[5].

وللرقابة الشعبية أهمية خاصة في تحقيق الشفافية والنزاهة كآليتين للرقابة، إذ أنها أقرب وأيسر أسلوب للتعبير عن الولاء للوطن، والحرص على استقراره وتنميته وحمايته، لذا يعتبر إنشاء نظام لخدمة المواطنين تحت اسم" *crm*" أي نظام خدمة *المواطن* " *citizen relation management*"، لتلقي شكاوي المواطنين، ومتابعتها من الحكومة للحد من الفساد الإداري، وتجسيد الرقابة الشعبية وتفعيلها، وتشجيع المواطنين على التبليغ عن مختلف

---

(1)– الميثاق الوطني، حزب جبهة التحرير الوطني، الجزائر، سنة 1980، ص107.

(2)–"تؤكد الدساتير الجزائرية لسنوات 63، 76، 89، 96، على أن المجالس الشعبية المنتخبة بمختلف مستوياتها هي التي تضطلع بالرقابة الشعبية السابقة، وقد خصص دستور 76 فصلا كاملا للرقابة تحت عنوان "وظيفة المراقبة" ونص دستور 89 في المادة 149 ودستور 96 في المادة 196 على الرقابة بمدلولها الشعبي".

(3)–انظر المادة 72 فقرة 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(4)–" المقصود بالشعب هنا رعايا الدولة الخاضعين لسلطتها والذين يتمتعون بجنسيتها، وقد تبوأ أسلوب الرقابة الشعبية لدى فلاسفة العقد الاجتماعي مركزا أساسيا، فهو أسلوب الشعب في استقرار واستمرار العلاقة بين أطراف العقد، أو فسخه إن أخل الحاكم بالتزاماته، بل يحق للأفراد أن يثوروا ضده، ويعزلوه إذا ما خالف بنود العقد".

(5)–" لهيئة الناخبين وسائلها لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، وبإمكانها توظيفها في عزل السلطة القائمة، أو عزل أحد الوزراء، ومن هذه الوسائل تقديم العرائض أو الدعاوي، الاستفتاء الشعبي، الاعتراض الشعبي، الاقتراح الشعبي، المعارضة، الثورة والتمرد، وللأحزاب السياسية أن تراقب أعمال الحكومة، وتوجهها متسلحة في ذلك بالتأييد الشعبي القوي لها، إضافة إلى ما تضطلع به من مهام ووظائف, كالوظيفة الانتخابية، ووظيفة رقابة وتوجيه الأجهزة السياسية، ووظيفة تحديد الأوضاع السياسية والتعبير عنها". انظر: د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 265.

جرائم الانحراف والفساد الإداري[1] كآلية فعالة للرقابة, وهذا النظام اعتمدته بداية غالبية الشركات والمؤسسات الكبرى في العالم , لتتبناه فيما بعد الحكومات في بعض الدول , وأنشئ هذا النظام أساسا لإدارة علاقات العملاء عبر السعي المستمر لضمان رضا العملاء والمحافظة عليهم , إذ يشكل العملاء الحلقة الأهم في نجاح أو فشل أي شركة أو مؤسسة مهما كان تخصصها , وتحقيق رضاهم يعد من أهم المسائل التي تؤرق المديرين والمسؤولين في شتى قطاعات العمل.

ثانيا : الرقابة السياسية الذاتية

إذا ما باشر القائمون على هرم السلطة في الدولة (رئيس، ملك، رئيس وزراء..) الرقابة على أعمال مختلف الوزارات، فإن هذه الرقابة تتخذ صورة الرقابة الذاتية، وقد تنصب على جوانب مالية أو غير مالية، أو سياسية أو إدارية، فما دام للحاكم سلطة تعيين الوزير وسلطة فصله، فله أن يراقب أعماله ويقيمها ويقومها. [2]

فإذا كان للوزير الأول في بريطانيا سلطة تعيين وعزل الوزراء، فإن له بالضرورة سلطة مراقبتهم، وفي فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة لرئيس الجمهورية أن يشارك الوزير الأول حق الرقابة على الوزراء, باعتبار أن نظامها مختلط يجمع بين النظام البرلماني والرئاسي، أما في بريطانيا فالنظام برلماني وبالتالي لا تشترك الملكة مع الوزير الأول في هذه الرقابة، وفي مصر فإن رئيس الوزراء هو الذي يدير أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء، وله أن يباشر الرقابة على أعمال الوزراء، طبقا لأحكام المادة 153 من الدستور[3].

وفي الجزائر, ولأن نظامها مختلط فإن سلطة الرقابة السياسية الذاتية يتولاها رئيس الجمهورية طبقا لأحكام المادة 77 من دستور 96، فهو الذي يرأس مجلس الوزراء، ويعين رئيس الحكومة وينهي مهامه، وطبقا لأحكام المادة 78 من الدستور "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف المهام الآتية: ..التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء بعد أن يقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول) أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم طبقا

(**1**)– انظر:الشفافية والنزاهة. الموقع الالكتروني:(***www.transparency.org***)

(**2**)– طبقا للمادة **8** فقرة **2** من دستور **58** الفرنسي فإن من حق رئيس الجمهورية أن يعين أعضاء الحكومة، وينهي مهامهم بناء على اقتراح الوزير الأول، ، وفي دستور **96** الجزائري لرئيس الجمهورية تعيين رئيس الحكومة (الوزير الأول) وإنهاء مهامه (م **77** ف **5**) ويقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول) أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم (م **79**).

(**3**)– د. إيهاب زكي سلام، نفس المرجع ص **295**.

لأحكام المادة 79، فلرئيس الجمهورية سلطة الرقابة على الوزراء وعلى الوزير الأول الذين يعينهم ويعزلهم، فهو الأولى بالرقابة على من يعينه ويعزله.

ثالثا: مدلول الرقابة في النظام الإسلامي

يتولى كل من ديوان المظالم، وديوان الحسبة في النظام الإسلامي شكلا من أشكال الرقابة، فبالإضافة إلى القضاء الذي يتولى الفصل في الخصومات يتصدى ناظر المظالم لكل المظالم التي يتعرض لها الأفراد من ذوي الجاه والنفوذ ومن باقي أعوان الدولة ومن الولاة [1].

وتعود أصول (ولاية المظالم) إلى الفرس, فقد كان ملوكها يرونها من قواعد الملك وقوانين العدل [2]، ولم يكن هذا الجهاز قائما بذاته في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وعهد الخلفاء الراشدين, إنما كانوا يتولون بأنفسهم رفع المظالم، ثم استقل فيما بعد ليصبح للمظالم ديوان يتشكل من الوزراء والأمراء والقضاة، وهو إجراء فرضه توسع رقعة الدولة الإسلامية، وضعف الوازع الديني، وهيمنة مباهج الحياة على النفوس والعقول.

وتصطبغ أحكام الديوان بالشدة والرهبة والهيبة والاحترام، ويستمد كل هذا من ارتباطه بسلطة الخليفة الذي يحضر مجالسه، وكذا الوزير المسؤول عن الأعوان المتظلم منهم، مما أضفى على الديوان رهبة مكنته من فرض سلطته على الولاة والجباة والقضاة وأبناء الخلفاء والأمراء وأعوان الدولة، إذا ما تجاوزوا اختصاصاتهم، أو رفضوا الانصياع إلى تنفيذ أحكام القضاء، ولقاضي المظالم الولاية العامة، فيتولى الرقابة على القضاء، ويستطيع إلغاء أحكامه إذا ما رأى أنها قد حادت عن الصواب.

أما الحسبة كأحد أشكال الرقابة فتعني لدى الماوردي: "الحسبة هي الأمر بالمعروف إذا ظهر تركه، والنهي عن المنكر إذا ظهر فعله"[3].

وأساسها قوله تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"[4] فأسس القرآن بذلك لرقابة الأمة أو الشعب على الحكام لمنعهم من الانحراف، والوقوع في براثن الفساد والظلم والجبروت، والاستبداد بالسلطة، إذ لم يكتف بإقرار رقابة سابقة على الحكام بالشورى، بل ضمن وجود رقابة مستمرة ليحول دون مخالفة الحكام لشرع

(**1**)– د. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط**1**،سنة **1999** ص **2**، **7**.

(**2**)– نفس المرجع.

(**3**)– نفس المرجع,ص **19**.

(**4**)– سورة آل عمران، الآية **104**.

الله بأن أوجب على الأمة وألزمها بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ووجوب مناصحة أولي الأمر [1].

وهذه الرقابة هي فرض لا ينبغي الاتفاق على مخالفته، لضمان استقرار الخير وتعميمه لما يلتزم به الجميع حكاما ومحكومين، وقد كان الخلفاء الراشدون يحثون على الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والتبصير به، بل وأكدوه عمليا، فعندما تولى الخليفة أبو بكر الصديق الخلافة قال في جمع من المسلمين "إني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني، أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم"[2].

فالتقويم يتم بالنصيحة أو بحد السيف إذا اقتضى الأمر ذلك، وهذا ما أكده رجل لعمر بن الخطاب رضي الله عنه، فقد خطب عمر قائلا: "من رأى منكم في اعوجاجا فليقومه، فقال رجل: "والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا"، فقال عمر "الحمد لله الذي جعل في هذه الأمة من يقوم اعوجاج عمر بسيفه"[3].

أما الحسبة كجهاز فهي نظام وسط بين القضاء وولاية المظالم، وتمارس بواسطة دعوى يرفعها المسلم المتضرر من بخس وتطفيف الكيل والميزان، والغش والتدليس في الأسعار والبيوع، والمماطلة في تسديد الديون، ويقوم بها (المحتسب) أو (والي الحسبة) وتقوم كديوان المظالم على القوة والرهبة، وعلى الصراحة في رد الحقوق، وقد جسدها الرسول صلى الله عليه وسلم بنفسه، وأول من نظمها عمر بن الخطاب رضي الله عنه، وقد توسعت وظيفة المحتسب إلى الرقابة على الإدارة، وعلى أعوان المرافق العمومية، فتطور النظام بتطور وتوسع وظائف الدولة، وهذا عندما ضعفت الرقابة الذاتية ووهنت، وضعف وازع الضمير، وابتعد الناس تدريجيا عن التقيد الطوعي والتلقائي بأحكام الدين الإسلامي.

ففي بعض الدول الإسلامية كالسعودية تتشكل اليوم جمعيات للأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهي في الحقيقة أحد روافد ودعائم أجهزة الحق العام لحماية الفرد والمجتمع من غلواء وطغيان بعضهم على الآخر.

(**1**)– د. سعيد الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط**3** سنة **1987**، ص **184**.

(**2**)– نفس المرجع ,ص **220**.

(**3**)– د. كمال إمام، الحسبة والرقابة في الإسلام،الموقع الاليكتروني: الجزيرة نت (***www.aldjezera.net***)

فالقطاعان المذكوران يشكلان أحد أوجه الرقابة لحماية أحكام الشرع ورد الحاكم والمحكوم بالنصح أو بالردع, إذا ما حاد أي منهما عن هذه الأحكام.

وفي عالمنا اليوم لا يزال نظام الحسبة قابلا للتطبيق، ففي بعض الدول الإسلامية هناك هيئات لازالت تحافظ على هيبة هذا النظام، غير أن اختصاصاته توزعت بين جمعيات ووزارات وأجهزة متعددة. وأصبحت وظيفة المحتسب مناطة بالعديد من المؤسسات[1].

فالمحتسب يتحرك في مجال المنكرات كالتكاسل عن الصلاة، الجهر بالأكل في رمضان، منكرات في مجال البيع والشراء، منكرات في المجال العلمي، منكرات صحية كحماية المستهلك، ومراقبة المكاييل، رعاية الأيتام والحيوانات، إتلاف المزروعات، فالبعد الذي يكتسيه نظام الحسبة هو ديني وليس تشريعيا [2].

رابعا : رقابة الهيئات المستقلة

نتيجة لعدم كفاية الرقابة الذاتية للإدارة، وعدم فعالية أشكال الرقابة الأخرى، ابتكرت بعض الدول أساليب مستقلة للرقابة، وتستمد تسميتها من استقلال هيئاتها عن السلطة التشريعية والتنفيذية، وتهدف إلى تتبع ومراقبة تصرفات الإدارات والحكومات، وبحث مدى مطابقة تصرفاتها للقانون والعمل على تصويبها ومن أهمها:

1)- نظام المفوض البرلماني *"الأمبودسمان "ombudsman*: إن أصل هذه التسمية هي سويدية، وتعني المفوض أو الممثل, وهو شخص مكلف بمراقبة الإدارة والحكومة لحماية حقوق وحريات الأفراد [3].

وقد نص على هذا النظام الدستور السويدي الصادر في 1809, بحيث يكون المفوض البرلماني محايدا ومستقلا عن سلطتي التشريع والتنفيذ لتحقيق التوازن بين السلطتين، وللحد من تعسف الإدارة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد، ويحرك رقابة هذا النظام المواطن طلبا للحماية والتدخل إذا ما واجه عقبات مع الحكومة أو الإدارة، كما يمكن للجهاز أن يتحرك ذاتيا أو بأي وسيلة أخرى، وله استجواب الموظفين، وإقامة دعوى ضدهم ، أو المطالبة بالتعويض [4].

---

(1)- د. كمال إمام،. المرجع السابق

(2)-.نفس المرجع.

(3)- د. حمدي عبد المنعم، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبوظبي، العدد 23,سنة 2004, ص 61.

(4)- د. ليلى تكلا، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلو مصرية، ط 1991 ص 1.

2)-نظام الوسيط الفرنسي: سمي بالوسيط لأنه وسط بين البرلمان والحكومة،أو لأنه وسيط بين الرقابة البرلمانية والقضائية [1], ويعين الوسيط من رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات، ويتمتع الوسيط باستقلالية تامة، فلا يتلقى تعليمات من أية سلطة، ولا يمكن إلقاء القبض عليه بسبب ممارسته لوظائفه وآرائه التي يدلي بها، ويلتزم بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية والبرلمان [2].

ويملك حق توجيه الإدارة إلى أفضل السبل لتحقيق أهدافها، فإذا رفضت رفع الوسيط تقريرا إلى رئيس الجمهورية, وللوسيط أن يطلب وثائق من الوزراء، ولا يجوز لهم الامتناع عن ذلك.

وقد أنشئ في الجزائر منصب وسيط الجمهورية تقترب مهامه من المهام التي أنيطت بمهام الوسيط الفرنسي, وذلك على إثر استقالة رئيس الجمهورية سنة 1991 وحل البرلمان، لكنه ألغي فيما بعد.

3)- هيئة الإدعاء السوفييتي:

أنشئت الهيئة سنة 1922 وحدد دستور 1936 اختصاصاتها في 6 مواد, ومن مهامه الإشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين, ومراقبة تقيد الإدارة بها وشرعية إجراءاتها في حماية حقوقهم وحرياتهم، ويباشر مهامه تلقائيا أو بطلب من الإدارة للعمل على تصحيح الأعمال والقرارات غير الشرعية الصادرة عن الإدارة [3], وتتشابه مهام هذه الهيئة مع مهام المدعي الاشتراكي في مصر في جوانب عديدة من اختصاصاته.

وبالرغم من ميزات رقابة الهيئات المستقلة كونها لا تتطلب رسوما أو مصاريف، وتتميز بسرعة الإجراء، ولا تشترط توفر المصلحة لمقدم الشكوى، إضافة إلى مساهمتها في اقتراح وتعديل التشريعات، إلا أنها لا تتمتع بسلطة إصدار قرارات ملزمة للإدارة، بل إنها توجه الإدارة إلى سلوك أسلوب معين، بالتعديل أو الإلغاء، فسلطتها أدبية.

وبعد التطرق إلى مصطلحي الفعالية والرقابة والمصطلحات المرتبطة بهما،وإلى صور الرقابة والمظاهر التي تتمظهر بها في الواقع العملي، سأركز فيما يلي على صورة

---

(1)- د. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، عدد 1 سنة 1975 ص 77.

(2)- "هذا بموجب القانون رقم 6 الصادر في 1973/01/03 المحدد لصلاحيات الوسيط."

(3)- د. حاتم لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، القاهرة سنة 1991، ص 9.

هامة وأساسية من صور الرقابة الرسمية المتخصصة والمتداولة في مختلف النظم،وهي الرقابة البرلمانية بالتطرق إلى أصولها , وذلك ضمن هذا المطلب:

المطلب الثالث:

أصول الرقابة البرلمانية

لأن مدلول مصطلح الرقابة والرقابة البرلمانية على الخصوص لا يؤمنه التعريف بها وبأشكالها فحسب، إنما يكفله ويبرزه أكثر بحث الأصول المختلفة للرقابة، بدءا ببحث نشأتها الأولى في أوروبا وفي بريطانيا على الخصوص, وقد ساهمت عوامل سياسية واقتصادية في نشأتها , ومن ثم انتقالها إلى الدول الأوروبية الأخرى, ثم بحث أصول الرقابة في العالم الثالث وفي العالم العربي ثم في الجزائر , وهو ما سأعالجه ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

نشأة الرقابة البرلمانية في أوروبا

إن لنشأة الرقابة البرلمانية تاريخ ضارب في أعماق الزمن، فقد نشأت في عهد النهضات السياسية والاجتماعية، وقد تعاظمت طرديا مع عظمة هذه النهضات، في عمقها وشيوعها ورواجها في مختلف أنحاء العالم، فالرقابة كأحد مظاهر الحكم تولدت في عصور هذه النهضات ، وكانت متناسبة في عمقها وجديتها مع قوة ورواج هذه النهضات [1], ففي أوروبا رافقت ظهور البرلمان ومبدأ حكم الشعب الذي يعني تولي الشعب سلطة التشريع، ولهذا أصبح من مستلزمات هذه الوظيفة فرض الرقابة على سلطة التنفيذ, للتيقن من أنها تطبق الأهداف والمثل والطرق التي رسمها الشعب عن طريق ممثليه، فظهور الرقابة اقترن بظهور البرلمان في انجلترا أساسا وبفعل عوامل مختلفة، ثم انتقلت إلى بلدان أوروبا الأخرى وهذا ما سأوضحه فيما يلي:

أولا : اقتران نشأة الرقابة بنشأة البرلمان في بريطانيا

اصطبغ الحكم في العهود القديمة بالاستئثار بالسلطة، يدعمه في ذلك هيمنة الحاكم على مصادر وأسباب القوة، واحتكاره لأدوات ووسائل الإكراه كالأسلحة والجيش، فلا يسأل الحاكم عن تصرفاته، ولا يخضع لمبدأ سيادة القانون، ولا يسمح أن تكون أعماله محل رقابة،

---

(1)– د. عبد الرحمان تيشوري، الرقابة، الموقع الالكتروني (*www.ahewar.org*)

ولا يرد على سلطاته قيد، إلى حد ادعى فيه بعض الملوك أنهم الإله نفسه كفرعون[1]، أو هم ظل الله في الأرض، أو أن الحاكم يحكم لأن العناية الإلهية وجهت البشر لاختياره، غير أن ثورات الشعوب وتضحياتها الجسيمة ومواجهتها الدموية لهذا الاستبداد أخضع الحكام وأجبرهم على الإقرار بحقوق وحريات الأفراد، وعلى إمكانية المشاركة في ممارسة السلطة، ومساءلة الحكام عن أعمالهم، ليتطور الأمر إلى مراقبتهم، وتحميلهم مسؤوليات وتبعات هذه الأعمال.

غير أن الرقابة على أعمال الحكام لم تتبلور بطفرة واحدة إنما كانت انعكاسا للتطورات التي شهدتها أساليب ووسائل ممارسة السلطة وإسنادها والمشاركة فيها، وتعود الأصول الأولى لنشأتها إلى ظهور البرلمانات, فالاستقراء التاريخي لنشأة الرقابة يفرض استقراء نشأة البرلمان.

فقد رافق ظهور البرلمان ظهور الرقابة في انجلترا مهد النظام البرلماني، ففي الواقع تدين مؤسسة البرلمان الرقيب على عمل الحكومة، كما تدين بوجه عام عمليات النظام التمثيلي في تطورها لمجموعة من الظروف الموفقة تجمعت في بلد معين هو انجلترا [2].

فنشأة البرلمان في انجلترا فرضها حكم إقطاعي, وملك يجمع بيده سلطتي التنفيذ والتشريع.

وخلال القرن الثاني عشر استقر العرف على أن الملك عندما يريد إصدار تنظيم مهم يعرضه على مجمع كونسيليوم الذي يتألف من الأحبار وكبار الأتباع [3].

ثم اتخذ هذا المجمع اسم (مجلس المملكة المشترك), وبدأ يجتمع دوريا خلال نهاية القرن 12 وبداية القرن 13م، وطبقا للشرعة الكبرى (العهد الأكبر) لسنة 1215م اعترف للبرلمان بحق الموافقة على الضريبة وحق تقديم العرائض.

وفي سنة 1265م طعم المجلس بفارسين لكل مقاطعة للجلوس إلى جانب الأحبار والبارونات، فأخذ المجلس شكل البرلمان، وخلال القرن 14م انقسمت الجمعيات التي كان

---

(1)-" انتشرت هذه النظرية – الطبيعة الإلهية للحاكم- في عهد الفراعنة والرومان في بعض المراحل التاريخية، وفي اليابان إلى غاية 1948 حين تنازل الإمبراطور عن صفته الإلهية" انظر: د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1999 ص 30,

(2)-أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد ,شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1977 ص 199.

(3)-نفس المرجع, ص 202.

يضمها مبنى مشترك إلى غرفتين، وفي سنة 1351م أصبح لغرفة العموم مكان خاص للاجتماع، وابتداء من سنة 1462م استولى البرلمان على سلطة التشريع، فيعد الأعضاء مشاريع القوانين، وإذا اتفق المجلسان فما على الملك إلا إصدار القانون, لكن هذه السلطة اهتزت وتراجعت فيما بين 1485م وسنة 1603م, ليسترد بعدها البرلمان هذه السلطة، ويصر على حقه في التصويت على المعونات المقدمة، وعلى حقه في التصويت على الضرائب [1].

وفي أواخر القرن 17 ميلادي أخذ البرلمان يتدخل يوميا في تسيير دفة الحكم في البلاد عن طريق التصويت على القوانين، وعن طريق الرقابة التي يمارسها على الوزراء، وترتب عن هذه الرقابة المسؤولية التي بدأت جنائية ثم تحولت إلى سياسية.

ويعد ظهور المسؤولية الجنائية من أولى بوادر ظهور الرقابة البرلمانية، والتي تعتبر عاملا أساسيا في تبلور واستقرار قواعدها، إلى جانب عوامل أخرى سأعالجها فيما يلي:

ثانيا: عوامل نشأة الرقابة البرلمانية

سبق أن أشرت إلى أن الرقابة اقترنت نشأتها بنشأة البرلمان ، بل إنها كانت من أقوى دعائم نشأته، إذ أنه كلما وظف أدوات الرقابة ضد السلطة التنفيذية كلما استكمل أسس قيامه، وقوي مركزه، ويعد البرلمان الانجليزي النموذج الأمثل لاقتران تطور البرلمان والنظام البرلماني بتطور وفعالية أدوات الرقابة، وهذا رغم بطء هذا التطور، غير أنه أسفر عن حيازة البرلمان لسيادته وسيطرته على سلطة التشريع والرقابة، وذلك عبر تاريخ ساهمت في بلورته عوامل متعددة أهمها العوامل السياسية والاقتصادية، فكيف تم ذلك؟

1)- العوامل السياسية:

لم يكن للبرلمان حق الرقابة على أعضاء مجلس الملك الذي تطور فيما بعد إلى ما يسمى (الوزارة)، ولم يكن بإمكانه إجبار الملك على اختيار وزرائه ومستشاريه أو عزلهم،

---

(1)–أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المرجع السابق , ص 219

–"كان الملك يستعين في ممارسة اختصاصاته التنفيذية بمجلس يسمى "المجلس الكبير" واصطفى منه لجنة خولها إدارة شؤون الدولة، فلما قوى البرلمان بدأ بفرض رقابته على أعضاء اللجنة عن طريق المسؤولية الجنائية باعتبارهم مسؤولين عن أخطاء الملك، فكان مجلس العموم يتهم، ومجلس اللوردات يحاكم، فلما بدت صعوبة المسؤولية الجنائية كوسيلة للرقابة، استبدل بها نوعا آخر من المسؤولية من ابتكاره هي المسؤولية السياسية, وهي فردية وتضامنية" انظر: د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري،منشأة المعارف،الإسكندرية، سنة 2005،ص 248

.

غير أنه وفي خلال القرن 17 تمكن مجلس العموم أن يوظف حقا مضمونه اتهام رجال الملك (الوزراء والمستشارين) جنائيا، وليس سياسيا، وهذا الاتهام هو وسيلة فردية اتسمت بالتعقيد، ولم تحقق الرقابة الفعالة المنشودة[1]، إضافة إلى انحرافها أحيانا عن مقاصدها، إذ يواجهها غالبا الملك بإحباط الاتهام والعفو عن الوزير المتهم، ورغم هذا ظلت الأداة الوحيدة لمساءلة الوزراء عن أعمالهم.

وكان الاتهام يصدر عن مجلس العموم, على أن يحاكم الوزير المتهم أمام مجلس اللوردات الذي كان يكيف الجريمة ويحدد العقوبة، وهو ما يجعل مصير الوزير محفوفا بالمخاطر، ما دامت سلطة مجلس اللوردات مطلقة في التكييف والعقاب[2].

وقد تطورت المسؤولية الجنائية بعد مدة طويلة إلى المسؤولية الجنائية السياسية, التي اتضحت معالمها عند استقالة الوزير الأول روبرت والبول سنة 1741م، إذ حدث خلاف بينه وبين مجلس العموم الذي طالبه بالاستقالة، فرفض وواجه المجلس بتبريرات لم تشفع له، واضطر إلى الاستقالة عندما علم بنية المجلس اللجوء إلى اتهامه جنائيا، وهي أول استقالة في تاريخ انجلترا يقدم عليها وزير بناء على قرار صادر من مجلس العموم[3]، ولم تتم محاكمته جنائيا، وهذا ينبئ عن تطور واضح في المسؤولية مؤداه أن مجلس العموم لم يرد محاكمة الوزير إنما أراد إبعاده عن الحكم من دون اتهامه جنائيا.

واستقر مبدأ المسؤولية التضامنية، والتصويت على سحب الثقة من الوزارة، وذلك سنة 1782م على إثر استقالة وزارة "اللورد نورث", حين بدأ البرلمان ينتقد بلهجة شديدة سياسته إزاء المستعمرات الأمريكية، ورغم استعداده لتغيير سياسته، وتنفيذ مشيئة المجلس[4], إلا أن المجلس أصدر قرارين متعاقبين بسحب الثقة من نورث ووزرائه, فكانت الاستقالة تضامنية شملت الوزارة كلها، ومنذ هذا التاريخ استقر مبدأ مؤداه أن الوزارة يتحتم عليها الاستقالة إذا فقدت ثقة مجلس العموم [5].

---

(1)- د. كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة، بيروت لبنان، سنة **1969**، ص **903**.

(2)- د. كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، المرجع السابق, ص **904**.

(3)- نفس المرجع, ص **908**.

(4)- نفس المرجع ص **909**.

(5)- د. كامل ليلة, المرجع السابق ، ص **910**.

كما استقر مبدأ آخر وهو مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية" لما أصبح للوزير الأول مطلق الحرية في تأليف وزارته، وهيمن مجلس الوزراء على تقرير السياسة العامة للدولة.

فالتطور في نظام الوزارة، وفي صلاحيات مجلس العموم، وانحسار سلطات الملك، وفي التوظيف الفاعل لأدوات الرقابة ناجم عن عوامل سياسية(1), نتجت عن صراع طويل بين الملك من جهة وبين مجلس العموم ومجلس اللوردات من جهة أخرى، فالنظام الانجليزي بكل مؤسساته بما فيها البرلمان المشرع والرقيب لم ينشأ نتيجة فلسفة معينة، إنما كان نتيجة تطور تاريخي صرف وصراعات بين قوتين فعليتين هما: الملك والبرلمان، وهو صراع على القوة حيث انتهى النظام الانجليزي بخصائصه التي هو عليها الآن (2).

2)–**العامل الاقتصادي:**

إلى جانب العامل السياسي فإن للعامل الاقتصادي دورا مفصليا في نشأة الرقابة، ذلك لأن اختصاص سن القوانين الذي يميز البرلمان لم يظهر في التاريخ إلا بعد أن تكون اختصاص البرلمان بإنشاء الضرائب(3)، فالأزمة المالية التي واجهها الملك في حربه مع فرنسا، فرضت عليه اللجوء إلى تحصيل موارد للحرب, ولا يتأتى له ذلك إلا بفرض الضرائب والمكوس، لكنه لا يستطيع فرضها إلا برضا الشعب، ولا يجسد هذا الرضا إلا البرلمان عن طريق قانون يسمح بإنشاء الضرائب طبقا للمادة 14 من العهد الكبير. (4)

وفي أواخر القرن 17 سيطر البرلمان وقوي وأصبح من اختصاص مجلس العموم فرض الضرائب، واعتماد الميزانية ومراقبة صرفها، فتطورت وظيفة أعضاء البرلمان من مصدري ضرائب إلى مشرعين في القرن 14، وفي القرن 17 هيأوا أنفسهم لرقابة صرف الضرائب.

---

(1)– "يقصد بالعوامل السياسية هنا توظيف أدوات ووسائل سياسية لمراقبة الحكومة، ومساءلة الوزير والوزارة بكاملها، وسحب الثقة منها أو تغيير سياستها، ولا يتحقق للبرلمان هذا إلا بأدوات ووسائل الرقابة البرلمانية والتي هي بطبيعتها سياسية."

(2)– د. عادل ثابت فتحي عبد الحافظ،، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية سنة 1999 ص 60.

(3)– د . ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، دار العلم للملايين، بيروت، 1971 ص 706.

(4) –*" par celui-ci de la grande charte de 1215, les Anglais ont exigé qu'aucun impôt nouveau ne soit levé sans le consentement du magnum concilium, lointaine ébauche de ce qui deviendra le parlement d'Angleterre, c'était en vue de permettre un contrôle de celui-ci sur les dépenses royales ".*

v : *Bernard Chante bout, Le contrôle parlementaire, documents d'études n°1,14- Edition 1998, Paris, France, P2*

لتشهد هذه الرقابة مرحلة أخرى من التطور في بدايات القرن 18, بابتكار وبعث أساليب (من دون القوة) تتيح للبرلمان المتابعة والمراقبة المستمرة لأعمال الحكومة، لتكون له القدرة على استبعاد الحكومة التي لا يريدها، غير أن هذا لم يتحقق إلا بعد مخاض عسير، وعبر توظيف مجلس العموم لسحب الاعتمادات المالية التي تعد أمضى سلاح يخضع به أعمال السلطة التنفيذية لرقابته ، وقد اتسعت سلطات مجلس العموم لتطال جميع السلطة التنفيذية المالية منها وغير المالية، وذلك لتشابك أعمال الحكومة واتساع نطاقها, ومنه تشكل ما يسمى بالرقابة البرلمانية كأبرز وأهم أشكال الرقابة السياسية.

ومن هنا فإن أصول الرقابة البرلمانية هي مالية المنشأ، لتتطور فيما بعد إلى رقابة سياسية تنصرف إلى مراقبة أعمال الحكومة وترتب جزاءات أخطرها المسؤولية السياسية(1).

فالعامل السياسي والاقتصادي لعبا دورا أساسيا في بلورة الرقابة البرلمانية, والتي حاز بفضلها البرلمان سيادته في التشريع والرقابة،لأن المبدأ الذي هيمن في ذلك الوقت هو سيادة الشعب، ولأن انحسار هذه السيادة يفتح المجال لاستبداد البرلمانات وتغولها، ولئلا يحدث ذلك ظهر سلاح معادل لسلاح المسؤولية السياسية هو سلاح حق حل البرلمان(2), إذا ما نشب الصراع بين البرلمان والحكومة, والاحتكام إلى الشعب عبر إجراء انتخابات جديدة لتؤول السيادة الحقيقية للشعب، مما جعل النظام الانجليزي نموذجا استهوى الكثير من دول

---

(1)– "المسؤولية السياسية جزاء ذو طابع سياسي، جوهره التخلي عن الحكم إذا حادت الحكومة عن العمل السليم باتفاق الأغلبية البرلمانية" انظر: د. عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، ط 2006، ص 204.

– "المسؤولية السياسية خاصية مميزة للنظام البرلماني، وقد استقرت الفكرة في أوائل القرن التاسع عشر، وقد غدا هذا الحق دستوريا عندما أصدر مجلس العموم قرارا صريحا بشرعيته والذي تضمن: أن من حق شعب انكلترا الذي لا شك فيه أن يرفع للملك عرائض أو يطلب منه دعوة البرلمان للانعقاد أو حله،كما له حق طلب رفع المظالم". انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطة ورقابتها، جامعة القاهرة، سنة 2003 ص 131–132.

– "المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان هي واقعة أنه يمكن للبرلمان أن يرغم الوزارة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة، فهي ليست شيئا آخر سوى نوعا من عزل المجالس لأعضاء الحكومة، وهو عزل يتخذ شكل تصويت المجالس على حجب الثقة عن الحكومة، الذي يجب على إثره أن ينسحب الوزراء". انظر: موريس دي فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق,ص 27

(2)– "يقصد بحق الحل قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي, أي هو الإنهاء المبستر والمعجل للفصل التشريعي" انظر: د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط 2004 ص 58.

العالم, والتي تبنته كنظام للحكم فيها, ومنها الدول الأوروبية التي ارتبطت نشأة الرقابة البرلمانية فيها بمثيلتها في انجلترا وهو ما سأعالجه ضمن هذا الفرع:

الفرع لثاني:

نشأة الرقابة البرلمانية في البلدان الأوروبية الأخرى

انتقلت الرقابة البرلمانية إلى فرنسا واسبانيا وايطاليا وغيرها، وذلك بانتقال تجربة النظام البرلماني في القرن التاسع عشر، فقد أرسيت قواعده في فرنسا بين عامي 1814م-1840، واعتمدته بلجيكا عام 1831، وهولندا في نهاية القرن 19 والنرويج والدانمارك والسويد بين عامي 1900 و 1914، فحل النظام البرلماني في أوروبا محل الإمبراطوريات والملكيات العريقة (فرنسا وألمانيا), وتهاوت أمامه ملكيات ضاربة في أعماق التاريخ في (بريطانيا، هولندا، الدانمارك، النرويج)، والتي تشكلت فيما بعد في صورة ملكيات دستورية، كما انتقلت التجربة إلى الولايات المتحدة ولكن تحت قبة النظام الرئاسي.

وتعد فرنسا الدولة الأولى التي أسست جمهورية برلمانية لينتشر هذا النظام بعد سنة 1914 في دول أوروبا الوسطى الجديدة التي أنشئت وفقا لمعاهدة فرساي.

ولأن فرنسا تعد الرائدة في تبني النظام البرلماني فلا يعني أن هذا التبني كان مطبقا حرفيا إنما كان مميزا في تفاصيله، وهو ما سأعرضه كالتالي:

رغم تبني النظام الفرنسي لمبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الصادر سنة 1791 فإن هذا لم يتح للجمعية التشريعية مساءلة الوزير سياسيا، إنما كانت تجنح إلى مساءلته جنائيا[1].

وقد احتدم الصراع واشتد بين الجمعية التشريعية والوزراء خلال سنة 1792 لما سادت الاضطرابات مناطق فرنسية عديدة، إضافة إلى سخط الجمعية على السياسة الخارجية[2]، ولم يكن للجمعية حق مساءلة الوزراء سياسيا بل جنائيا، ومع ذلك قررت توجيه اللوم إلى الوزير برتراند دي موفيل لكونه فقد ثقة الأمة[3]، غير أن الملك رفض هذا اللوم، وأعلن بعض الأعضاء بأن هذا اللوم غير دستوري، لكن أحد الأعضاء لجأ إلى اتهام وزير الخارجية فيلدك دي لاسار بإهمال مصالح فرنسا وخيانة الأمة في علاقاته الخارجية، مؤسسا

(**1**)-د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 7.

(**2**)-نفس المرجع.

(**3**)- نفس المرجع.

اتهامه على جملة من ممارسات الوزير، فمكن ذلك الجمعية من استبعاد الوزير من الوزارة، ولم يمثل الوزير دي لاسار أمام المحكمة العليا لأنه قتل في السجن في نفس السنة[1]، فالجمعية كانت تحرك المسؤولية عبر الاتهام الجنائي، لتظهر بعد ذلك في مختلف الدساتير إمكانية سحب الثقة[2] معلنة بذلك مباشرة الرقابة البرلمانية في فرنسا[3].

الفرع الثالث :

أصول الرقابة في الإسلام وفي العالم الثالث

سبق أن أشرت إلى مدلول الرقابة في الإسلام وإلى أهم المصطلحات التي تتوافق مع مدلولها الحالي، غير أن هذا لا يمنع من بحث أصول الرقابة في تاريخ الدولة الإسلامية وأصولها في العالم الثالث ومنه العالم العربي وذلك كالتالي:

أولا : أصول الرقابة في الإسلام

يحوز الفكر الإسلامي قصب السبق في إبداع الرقابة الذاتية التي تعد جزءا من عقيدة المسلم وقيمه، فيستشعر الرقابة على نفسه ليحاسبها, مصداقا لقول الرسول صلى الله عليه وسلم: "حاسبوا أنفسكم قبل أن تحاسبوا وزنوا أعمالكم قبل أن توزن عليكم"، كما كان الإسلام سباقا في الرقابة الشعبية، وفي تجسيد مبدأ التوازن في الميزانية العامة بوضع المعالم الأولى لنظرية توازن الدورة الاقتصادية، وأنشأ للرقابة المالية على النفقات دواوين مختلفة في مختلف أقاليم الدولة الإسلامية، وخلال مراحل مختلفة من تاريخها جسد أهل الحل والعقد الرقابة على الحكام، كما أوجد نظام الحسبة عبر الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر شكلا متميزا من الرقابة، كما شمل قضاء المظالم بين الحاكم والمحكوم تجسيد التناصف وإحقاق الحق بالردع والزجر، فضمنت الشريعة الإسلامية من خلال كل هذا, ومن خلال جهاز أهل الحل والعقد وأهل الشورى للأمة حق مراقبة الحاكم, ومحاسبته وتقويمه وحتى حق عزله إن ارتكب ما يستوجب عزله.

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق.ص7

(2)- نفس المرجع .

(3)- "أدخل مفهوم الرقابة إلى فرنسا دستور 1946 وكرس دستور 1958 مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية وحدها، وأفسح المجال للمراقبة, إذ تنص المادة 50 على أن الوزير الأول يجب أن يستقيل عندما لا توافق الجمعية الوطنية على برنامجه أو على إعلان السياسة العامة، أو تصادق على اقتراح حجب الثقة، وكذا المادة 49 التي تخضع الإجراء لشروط مقيدة. انظر: أوليفييه دي هامل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصوري القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ط1 سنة 1991 ص 1050.

وتجد هذه الآليات أصولها الأولى في القرآن والسنة ومن هذه الآليات الشورى، التي تعد إحدى أهم دعائم الإيمان، وصفة من صفات المسلم، واقترنت في كتاب الله بالصلاة وبالزكاة في قوله تعالى: "والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم، ومما رزقناهم ينفقون"[1] وأوجبها الله على رسوله الكريم في قوله: "وشاورهم في الأمر"[2] مما يؤكد إلزاميتها على الحاكم والمحكوم معا، فالحاكم ملزم باستشارة أهل الحل والعقد في شؤون السياسة والحكم، ولما كان أهل الحل والعقد يستمدون سلطتهم من مبدأ الشورى فإن أهل الشورى هم أهل الحل والعقد كما أوضحه الكثير من الفقهاء[3]، وهم ممثلو الأمة الذين تدين لهم بالطاعة، وتعهد إليهم بتصريف أمورها في شتى المجالات [4].

وإن ما يتيحه مبدأ الشورى لأهل الحل والعقد حقهم كممثلين للأمة في مراقبة الحكام وعزلهم إن استحقوا ذلك، وقد أورد المودودي في كتابه "الأحكام السلطانية" أهمية ومخاطر غياب الشورى في المجتمع المسلم، فالشورى قيمة كبرى أعلى من الأهواء والمصالح الفردية، وهي مرجعية أساسية في الحركة والعمل، وأداة ترابط ووحدة وعاصم من الفرقة والتشتت، وإذا ما تعطلت فإن هذا يرتب تعطل المؤسسات، وبروز الفردانية، كما ترتب الهيمنة على الرأي واتخاذ القرار (ما أريكم إلا ما أرى)، والإعجاب بالرأي والتعصب له، وبالتالي تعطيل مصالح الأمة[5].

وما يستخلص من هذا أن الشريعة الإسلامية أسست لدعائم الرقابة على الحكام وعلى المؤسسات المالية، وخصصت لها أجهزة تباشرها، وقد انبنت هذه الرقابة على أسس وقواعد ومبادئ عامة تصلح للتطبيق عمليا في الدول الإسلامية حاضرا.

ثانيا : أصول الرقابة في العالم الثالث

خلال الحركة الاستعمارية انتقل النظام البرلماني بما يشمله من آليات الرقابة على الحكومة إلى العالم الثالث، وكانت الهند رائدة في استيعاب النمط الديمقراطي الغربي ابتداء من 1841م، واتسعت رقعة تبني هذا النظام إلى الكثير من الدول, بعد أن واجهت بعد الاستقلال إشكالية اختبار النظام الأنسب لها ولظروفها.

---

(1)– سورة الشورى، الآية 38

(2)– سورة آل عمران، الآية 159.

(3)– انظر مقال: أهل الحل والعقد ، الموقع الالكتروني: (***www.moslimonline.com***)

(4)– نفس المرجع،

(5)–ا نظر: أهل الحل والعقد ,الموقع الالكتروني: (***www.elmokhtar.net***)

ومع أن الكثير من دول العالم الثالث لم تكن حرة في هذا الاختيار، نظرا لقيود الميراث الاستعماري[1]، والظروف الاقتصادية وغيرها، ومع هذا فقد ارتأت هذه الدول أن النظم الديكتاتورية تحجر على شعوبها[2], مما لا يسمح لها بالنهوض والتطور، فيستوطن فيها التخلف والأمية والفقر، كما ارتأت أن الأخذ بالنمط الغربي في التنظيم سيكرس سيطرة الأقلية الرأسمالية على مقدرات الشعوب ووسائل عيشها وضرورات حياتها، وقد أغرت الماركسية بعض هذه الدول باعتبارها تتلاءم مع ظروف واحتياجات هذه الدول، إضافة إلى كونها وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتعميم ملكية وسائل الإنتاج, مما يدفع اقتصادياتها إلى دحر التخلف وتحقيق النمو المتكامل والضروري، غير أنه ووفقا لأصولها[3] تقتضي تقدما اقتصاديا ومجتمعا ناضجا[4]، ومع افتقار هذه الدول إلى هذه الشروط يصبح تبنيها للماركسية مغامرة، ومع صعوبة الاختيار فإن الواقع فرض عليها الاختيار بين هذه الأنظمة، غير أنها اختلفت في تبني النظام السياسي، وفي تبني القواعد التي تحكم العلاقة بين السلطات الذي يفرز شكل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

وأما الدول التي استقلت قبل الحرب العالمية الثانية فقد تقيدت بالموروث الاستعماري بتقليد النظام السياسي القائم في الدولة المستعمرة[5] كدول أمريكا اللاتينية، بتبني النظام الرئاسي الأمريكي وإن شوهته هذه الدول وحولته إلى نظام شمولي استبدادي، فحول البرلمانات إلى مؤسسات معطلة تابعة ضعيفة، غير فاعلة.

وأما مصر والعراق فقد تبنت النظام البرلماني ولكن من دون إعمال خصائصه, إلا فيما يدعم سلطة الرئيس كحق حل البرلمان في مقابل حق سحب الثقة من الحكومة.

وأمام هذا الفشل كان البديل أسوأ[6], إذ تمت الإطاحة بهذه الأنظمة واستبدلت بديكتاتوريات أجرت إصلاحات محدودة، ولكن باستبداد مطلق، وتوالت الانقلابات وإلى عهد قريب كان الضحية فيها هو حقوق الشعوب السياسية والمدنية وعلى رأسها التمثيلية والمشاركة السياسية والرقابة على الحكام.

(**1**)– د. يحي الجمل، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت ص **992**.

(**2**)–نفس المرجع ص **294**

(**3**)–نفس المرجع,

(**4**)–نفس المرجع.

(**5**)–نفس المرجع ص **296**.

(**6**)–نفس المرجع, ص **299**.

أما الدول التي استقلت بعد الحرب العالمية الثانية فإن غالبيتها تقيدت بنظم الدول التي استعمرتها[1], ولكن بشكل يتلاءم مع ظروفها ومعتقداتها، ورغم هذا فإن هذا الاتجاه لم يصمد أمام المؤامرات والانقلابات والاضطرابات.

وهذا يجعل ولا شك من الصعب الحديث عن رقابة برلمانية حقيقية تتتبع أعمال الحاكم وتقومه وتعزله إذا استوجب عزله، في مناخ تسوده الانقلابات العسكرية والصراعات الفئوية والحزبية، وتنحسر فيه سيادة القانون, وتكثر فيه الشعارات, ويقل فيه العمل والإنتاج[2]، وذلك بفعل ذاتي محلي, أو بتدبير خارجي يطيل الأزمة ويكرسها، ولا تزال بعض هذه البلدان إلى حد الساعة تعاني ويلات هذا الوضع.

ثالثا : أصول الرقابة في العالم العربي

لم يكن العالم العربي معزولا عن التجارب التي مرت بها غالبية دول العالم الثالث، بل كانت في قلب المواجهة، وحقلا واسعا وخصبا لتجارب فاشلة في معظمها، ذلك لأن غالبية الدول العربية كانت مستعمرة، ولما استقلت واجهت إشكالية البحث عن نظام تقيم على أساسه هياكلها الدستورية[3].

وبعد صراع بين دعاة القومية ودعاة العودة إلى الخلافة, انتهى الأمر إلى تبني التيار القومي في تركيا بعد سقوط الخلافة العثمانية عام 1924م[4]، واتجهت غالبية الدول العربية بعد استقلالها إلى استنساخ دساتير جاهزة من الدول التي استعمرتها سابقا، فقد تبنت المملكة الأردنية الهاشمية النظام البرلماني في دستورها الصادر سنة 1952 وكذا العراق في دستوره الصادر سنة 1925 وعدل بعد ذلك في 1935، وسنة 1943 وسنة 1958, واليمن في دستورها الصادر سنة 1964، وليبيا سنة 1963م والسودان سنة 1958، والكويت سنة 1962[5].

وعلى الرغم من أن هذه الدول استنسخت دساتيرها من دول ديمقراطية تحكمها شعوبها، وتعلي من شأن برلماناتها، ويخضع حكامها للمساءلة والمراقبة، فإن الحال في

(**1**)– "لم يكن هذا التقيد مطلقا بل إن بعض الدول الإفريقية كتنجانيقا وغانا خرجتا عن النظام البرلماني وعدلتا عنه إلى النظام الرئاسي" انظر: د. كامل ليلة، المرجع السابق. ص **986**

(**2**)– د. يحي الجمل، نفس المرجع، ص **303**.

(**3**)– عادل فتحي ثابت عبد الحافظ، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة **1999** ص **104**.

(**4**)– نفس المرجع ص **104**.

(**5**)– د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص **1030**.

الدول العربية لم يكن كذلك، فالحكام لا يطبقون ما استنسخوه فحسب, بل إنهم عمدوا إلى تعديل وتحوير هذه الدساتير وتوجيهها بالصياغة تارة وبالتعديل تارة للإبقاء على تفردهم بالسلطة، وتسلطهم على شعوبهم، وجعلوا من البرلمانات مؤسسات تابعة خانعة تبرر تصرفاتهم وتضفي عليها الصبغة الشرعية، وتمادى بعض الحكام في تجاهل شعوبهم إلى درجة أنهم أحلوا ممارساتهم مكان الدستور المكتوب، وجعلوها دستورا فعليا واقعيا[1]، يمنحهم صلاحيات الحاكم المتفرد والمتسلط، كما فسروا مضامين الدساتير المكتوبة على نحو يجعل نصوصها تستوعب القوانين التي تصوغها البرلمانات, لأجل توسيع صلاحيات هذا الحاكم أو ذاك، فيجد نفسه من غير رقيب فعلي ومؤثر على تصرفاته[2].

ورغم سعي الكثير من الدول إلى تحسين مستوى الممارسة السياسية عبر التعديلات المتكررة للدساتير، وتفعيل المؤسسات السياسية ومنها البرلمان, فإن هذه الخطوات تبدو محتشمة وبطيئة, ولم تصل إلى المستوى الذي يحقق طموحات وآمال شعوبها.

الفرع الرابع :

أصول الرقابة البرلمانية في الجزائر

إن فكرة التمثيل والمشاركة السياسية في رسم السياسات واتخاذ القرارات قديمة وعريقة عراقة تاريخ الجزائر، وقد صاحب تطور التمثيل تطور في الهيئات والمؤسسات المجسدة للتمثيل الشعبي والرقابة على الحكام, في ظل تجربة برلمانية غنية, عبر محطات ارتبطت بظروف ومعطيات البيئة التاريخية والحضارية[3]، والتي سأوجزها فيما يلي:

أولا : واقع التجربة قبل الاستقلال

في الوقت الذي شكلت فيه الجزائر نقطة ارتكاز لتجارة الفينيقيين وملاحتهم، وفي المناطق الداخلية كانت مجموعة من القبائل البربرية تقيم بالداخل, يجمعها زعيم القبيلة الذي تساعده هيئة استشارية في مجلس القبيلة المؤلف من أعيانها، وقد استمر هذا خلال سيطرة العثمانيين إلى أن وقعت الجزائر في يد المحتل الفرنسي عام 1830م، وفي عهد الأمير عبد القادر مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة والذي سيطر خلال 1937 على ما يقارب ثلثي مساحة الجزائر، فقد استند في حكمه على مبادئ الشريعة الإسلامية، وأنشأ في عهده نظام

(**1**)– د. محمد الحموري, الأسس المطلوبة لأنظمة المساءلة الفاعلة في الدول العربية,وقائع ندوة حول المساءلة والمحاسبة،المنعقدة يومي **7–8** فيفري **2007** ,نشرية صادرة عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت ,**2007** ص **129**.

(**2**)– نفس المرجع , ص **135**.

(**3**)– انظر: تاريخ البرلمان الجزائري، الموقع الالكتروني:(***www.mendes.alafdal.net***)

المجلس كهيئة برلمانية تمثيلية, على غرار هيئة الجماعة ومجالس الحكماء واللجان والمجالس الشعبية, والتي ساهمت في ضمان حسن سير شؤون المجتمع العامة، وساهمت في إدارة الحكم[1].

وحين اندلاع الثورة التحريرية تأسست هيئات استشارية تمثيلية في مقدمتها المجلس الوطني للثورة لتجسيد السياسة الشعبية في قيادة وتنظيم العمل الثوري[2].

فقوة المجالس النيابية التمثيلية أو الهيئات الاستشارية في التمثيل وفي الرقابة خضع للظروف والمناخ الذي ساد وهيمن خلال هذه المراحل، ولا يمكن أن تفوق في قوتها درجة التمثيل والاستشارة، غير أن هذه الهيئات عرفت تطورات أخرى بعد الاستقلال وهذا ما سأعرضه فيما يلي:

ثانيا : التجربة البرلمانية من الاستقلال إلى سنة 1996

توجت الثورة التحريرية الكبرى التي دامت سبع سنوات باستقلال الجزائر، وتأسس المجلس الوطني التأسيسي الذي يعد أول هيئة منتخبة بعد الاستقلال، وعقد أول اجتماع له يوم 25 سبتمبر 1962، وتسلم السلطة وأعلن قيام الجمهورية الجزائرية، وطبقا لنظامه الداخلي فإنه يضطلع بوظيفة التشريع وتعيين الحكومة وإعداد الدستور والتصويت عليه، كما نص على طرق ضبط العلاقة بينه وبين الحكومة، وإجراءات ممارسة الرقابة على عملها وآليات هذه الرقابة[3]، وبتاريخ 63/09/8 نوقش أول دستور عرفته الجزائر وتمت المصادقة عليه، وقد تضمن من بين ما تضمنه آليات للرقابة على الحكومة، وبتاريخ 28 أفريل 1964 تأسس المجلس الوطني الذي يضطلع بالوظيفة التشريعية والرقابية، غير أن سعي السلطة التنفيذية لاحتواء المجلس, وتعطيل الدستور بحجة الظروف الاستثنائية، واستمرار الرئيس في التشريع بالأوامر قلص كثيرا من نفوذ المجلس الوطني إلى درجة الاضمحلال في آخر عهد الرئيس بن بلة.

(**1**)– انظر: تاريخ البرلمان الجزائري, المرجع السابق.

(**2**)– نفس المرجع.

(**3**)– العيد عاشوري، ي/ إبراهيم، المؤسسات التشريعية الجزائرية بعد الاستقلال، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر, العدد الأول، سنة **2003**، ص **14**.

وبعد الحركة التصحيحية المؤرخة في 19 جوان 1965 أعلن الرئيس هواري بومدين أن النظام الجديد سيعمل على إنشاء مؤسسات أعدت بأسلوب عقلاني[1]، ووفقا للأمر 65/7/10 تقرر أن يكون المجلس الوطني للثورة هو القائد، وهو السلطة العليا للحزب والدولة، واستمر مجلس للثورة في أداء مهامه إلى أن صدر دستور 1976 معلنا العودة إلى الحياة البرلمانية فنص في المادة 126منه "بأن الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله سلطة التشريع بكامل السيادة"[2].

وإلى جانب هذه الوظيفة يمارس الرقابة على العمل الحكومي بآليات الاستجواب، والأسئلة، وإنشاء لجان تحقيق، كما ينص الدستور على أنه يمكن للمجلس أن يراقب المؤسسات بجميع أنواعها[3]، ولم يطرأ أي تغيير على صلاحيات المجلس خلال الفترة التشريعية الثانية (1982-1987).

وما يلاحظ أن هذه الفترة من الاستقلال إلى سنة 1988 تميزت بوحدة السلطة، وقلة نفوذ سلطة التشريع وضعفها أمام سلطة التنفيذ، وقد كرس هذا دستور 1976 الذي لا يقيد سلطة رئيس الجمهورية، ولا يتيح للمجلس التأثير عليه.

وفي سنة 1989 عرفت الجزائر عملية تحول ديمقراطي تجسد في دستور 1989 الذي أقر التعددية السياسية، ونقل بعض سلطات الرئيس إلى رئيس الحكومة الذي يسأل أمام المجلس، ويمكنه سحب الثقة منه, وقد انتعش الدور الرقابي للمجلس في هذه الفترة إلى حدود 1991 حين استقال رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد، وعرفت الجزائر فترة فراغ دستوري، وعهد إلى هيئة استشارية بإصدار مراسيم تشريعية، ثم إنشاء مجلس انتقالي أسندت له وظيفة المؤسسة التشريعية، فلم تحظ السلطة التشريعية إلا بدور متواضع[4]، واستمر الوضع إلى حين إصدار التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي عرفت فيه المؤسسة التشريعية تحولات ندرجها في التالي:

(**1**)– طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير،كلية الحقوق ,جامعة الحاج لخضر , باتنة ، سنة **2009**, ص **23**.

(**2**)– العيد عاشوري، ي/ إبراهيمي،نفس المرجع.ص **16**.

(**3**)– نفس المرجع, ص **17**.

(**4**)– طارق عاشور، نفس المرجع ،ص **33**.

ثالثا : التجربة البرلمانية في دستور 1996

بعد انتخاب السيد اليامين زروال رئيسا للجمهورية، تم تعديل دستور 1989 بتاريخ 28 نوفمبر 1996, والذي أتاح للمواطنين والأحزاب السياسية المشاركة في الحياة السياسية[1]، وأسس لنظام الثنائية البرلمانية، وأفرز إنشاء برلمان من غرفتين بداية من سنة 1997، وقد يسر مناخ التعددية للبرلمان ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية، وتعد هذه الفترة من أكثر الفترات ثراء لما منح الدستور للبرلمان آليات يوظفها في مواجهة الحكومة، لبعضها تأثير ضعيف ولا يحرك مسؤولية الحكومة، وبعضها مؤثر وفاعل يؤدي إلى تحريك مسؤوليتها وسحب الثقة منها.

وما يستخلص من عرض هذه السلسلة من تطورات التجربة البرلمانية الجزائرية هو أن هذا التطور لم يرق إلى المستوى الذي يحقق تطلعات المواطنين وآمالهم، لعوامل يمكن حصرها في غياب ثقافة المشاركة السياسية، وعدم التقيد الصارم للنخبة الحاكمة بالعمل في إطار القانون، إضافة إلى عوامل تتعلق بظروف المحيط الدولي، وهشاشة القاعدة الاقتصادية، وبطء وتيرة التنمية، ومع هذا يمكن القول أن التجربة الجزائرية تخطو خطوات معتبرة نحو مأسسة السلطات، وإتاحة الظروف التي تيسر لها ممارسة اختصاصاتها.

وحتى نلم أكثر بما تعنيه الرقابة البرلمانية في الدولة, فإنه لا ينبغي التوقف عند التأريخ لها فقط، إنما ينبغي تحديد مكانتها في دولة القانون ومرتبتها في سلم ضماناتها، وكذا تحديد نطاقها وأهدافها ضمن هذا المبحث:

المبحث الرابع :

منزلة الرقابة البرلمانية في دولة القانون ونطاقها وأهدافها

تعد دولة القانون ثمرة صراع خاضه الإنسان عبر الزمن في وجه الاستبداد, لأجل دعم ركائز الأمن والاستقرار والطمأنينة والسلم في المجتمع [2]، وتحقيق التنمية وتجسيد حقوق وحريات الأفراد، وهي مصطلح قانوني أساسه التحول من الحكم المشخص إلى المجرد[3]، ويهدف تجسيد الشعار إلى تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكوم، عبر إيجاد توازن بينهما، وذلك أمام اندفاع المحكومين إلى ضمان حقوقهم وحرياتهم، باعتماد القيد القانوني

(**1**)– طارق عاشور، المرجع السابق،ص **33**.

(**2**)– د. أحمد خروع، دولة القانون في الوطن العربي والإسلامي، الموقع الالكتروني(***www.aljazera.net***)

(**3**)– د. بسام دبلة، دولة القانون والتنمية,الموقع الاليكتروني: (***www.mokarabat.com***)

والسياسي للسلطة، وأمام حكام يغلبون ضرورات ممارسة السلطة من خلال التقييد على هذه الحقوق والحريات، غير أن رجحان الأولى يؤدي إلى الفوضى في نظرهم, ورجحان الثانية يصب حتما في قالب الاستبداد.

وإذا كانت دولة الإطلاق والاستئثار بالسلطة تنحسر وتضيق مساحتها باستمرار، فإن اتساع رقعة دولة القانون أصبح مشهودا، ولا تكون هذه الأخيرة قانونية إلا بخضوع هيئاتها للقانون، فهي نظام مؤسساتي حيث يكون المحكومون خاضعين للقانون[1]، ولا يتحقق الخضوع للقانون والتوازن بين اندفاع المحكومين لتحقيق مطالبهم، وسعي الحكام إلى تقييدها، إلا عبر وسائط تحقق التوافق والانسجام، وتعد الرقابة البرلمانية أحد أهم هذه الوسائط، لكونها رافدا من روافد ضمانات دولة القانون، والمساهم الفاعل في إحداث التوازن عبر المراقبة المستمرة على أعمال الحكام، فهل يمكن الحديث عن روابط وثيقة بين الرقابة البرلمانية وإرساء دعائم دولة القانون، وما موقع الرقابة من ضمانات دولة القانون؟

للإجابة عن ذلك ينبغي إبراز فحوى هذه الضمانات، ومنزلة الرقابة في سلم هذه الضمانات, ومواقع التقاطع والانفصال بين هذه الضمانات وآلية الرقابة البرلمانية, ولا يتم ذلك إلا بإبراز نطلق الرقابة في هذا السلم, والأهداف التي تحققها من موقعها في هذا السلم، وذلك ضمن هذه المطالب:

المطلب الأول:

منزلة الرقابة البرلمانية في سلم الضمانات

تتحدد ملامح الدولة القانونية بجملة من المقومات والضمانات، باعتبارها دولة تخضع إلى مبدأ الفصل بين السلطات، والحقوق الأساسية[2]، وهي دولة تعاقدية، دولة مواطنة، دولة تمثيلية، تعددية وتداولية، ومؤسساتية وقانونية، فما هي مقومات دولة القانون وضماناتها؟ وما هي مواقع انفصال وتقاطع الرقابة البرلمانية مع هذه الضمانات؟

---

(1) – *" l'Etat de droit peut se définir comme un système institutionnel dans lequel la puissance publique est soumise au droit" voir : l'Etat de droit , dans le site: (www.vie publique.fr)*

(2) – *" l'Etat de droit est une situation juridique, ou un système institutionnel dans lequel chacun est soumis au respect du droit, du simple individu jusqu'à la puissance, l'Etat de droit est donc très lié au respect de la hiérarchie des normes de la séparation des pouvoirs, et des droits fondamentaux" voir: l'Etat de droit, dans le site :(fr.wikipedia.org).*

الفرع الأول:
مقومات وضمانات دولة القانون

ما وجدت الدولة إلا لتحقيق التوازن بين ضرورات السلطة، وضمانة ممارسة الحقوق والحريات، ولا يتحقق هذا التوازن إلا بوسائل تدعى المقومات والضمانات، فما هي هذه المقومات والضمانات ؟

أولا: مقومات دولة القانون

تدعى هذه المقومات لدى بعض الكتاب بالأركان التي لا يتصور وجود دولة القانون إلا بوجودها وهي:

ا- **وجود دستور:** أو ما يسمى بالشرعية الدستورية، فالحاكم يستمد شرعيته من قواعد دستورية محددة سلفا لا يخرج عنها, وإلا فقد هذه الشرعية وتحولت أعماله إلى استبدادية تعسفية قمعية.

ب- تدرج القواعد القانونية: ومقتضى هذا التدرج احترام النظام القانوني الهرمي من القانون الأسمى (الدستور) إلى القواعد الدنيا, ويقتضي احترام التدرج تقيد القاعدة الأدنى بالقاعدة الأعلى تحت طائلة البطلان والإلغاء.

ج- خضوع الإدارة للقانون: وهو تطبيق عملي لمبدأ المشروعية، فالإدارة لا يجوز لها وفقا لهذا المبدأ أن تقوم بأي إجراء إلا وفقا للقانون[1] وتطبيقا له, لتحقق بذلك سيادة القانون الذي يعد عنصرا لازما لقيام دولة القانون.

د- احترام حقوق وحريات الأفراد: وهي هدف قيام دولة القانون، وفي غياب هذا المقوم نكون أمام دولة استبدادية، فيتعسف الحاكم ويستبد، ويعطي لنفسه الحرية في اتخاذ الإجراءات قبل الأفراد تحقيقا لغاياته وأهوائه ومصالحه.

ثانيا: ضمانات دولة القانون

إن الإقرار عبر الدساتير والتشريعات بالحقوق والحريات لا يكفي لتجسيد هذه الحقوق في الواقع, ما لم تكن هناك ضمانات تقيد الحكام، وتلزمهم بتجسيد وتنفيذ ما تقره الدساتير, ومن أشهر هذه الضمانات ما يلي:

أ- الفصل بين السلطات:

---

(1)- " ترد استثناءات على تقيد الإدارة بالقانون، وعلى درجة رقابة القضاء للإدارة، تدعى الاستثناءات على مبدأ المشروعية ومنها " السلطة التقديرية,حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، وأعمال السيادة"

ويأتي على صدارة الضمانات، إذ لا توجد الحرية إلا في ظل الحكومات المعتدلة[1]، وإن كل جمع بين سلطتي التنفيذ والتشريع هو تهديد أكيد للحقوق والحريات، وتغول للاستبداد والجبروت، ويعد المبدأ عقيدة لدى فقهاء القانون، مؤداها أن لا حرية سياسية بدون الفصل بين السلطات[2]، فقد تجنح سلطة التشريع إلى وضع تشريعات غير محايدة تستغلها في فرض أهواء ومصالح سلطة التنفيذ، ولاتقاء الانحدار إلى هاوية الانفراد بالتنفيذ والتشريع لابد من الفصل بين المشرع والمنفذ، مما يجعل هذا المبدأ حارسا يقظا متحفزا يلاحق الانفراد بالسلطة والاستئثار بها.

والفصل بين السلطات نظرية ليبرالية تستهدف توزيع الوظائف والمسؤوليات (السلطات) ، وتفادي انفراد مؤسسة واحدة بالسلطة[3].

ب- الرقابة القضائية: وتعد من أقوى الضمانات وأكثرها فعالية من الرقابة البرلمانية, بما تتيحه من سلطة للأفراد، يستطيعون بمقتضاها الالتجاء إلى جهة القضاء المستقلة والتي تتمتع بضمانات وحصانة تتيح لها إلغاء أو تعديل قرار جائر، أو التعويض عن الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة بالمخالفة لقواعد القانون المقررة[4]، فالرقابة القضائية على أعمال الإدارة تعتبر بحق حصنا منيعا ضد تعسف الإدارة وطغيانها[5].

ج- قيام الحكم الديمقراطي: وهو غاية قيام دولة القانون، ويعني أن يحكم الشعب نفسه بنفسه، ويختار الحاكم ويحاسبه ويعزله إن حاد عن الصواب، فالنظام الديمقراطي يعني مساهمة المواطن في الحكم، وفي الإدارة وفي العدالة[6].

---

(1)- ميلود ذبيح ، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة **2007**، ص **20**.

(2)- د. حسن صالح سميع، أزمة الحرية السياسية في الوطن العربي، الزهراء للإعلام العربي، سنة **88** ص **545**.

(3) – *" La séparation des pouvoirs est une doctrine libérale qui veut partager les droits et les libertés individuels, en évitant le concentration du pouvoir entre les mains" voir : " la séparation des pouvoirs d'une seul institution " , dans le site : (www.oboulou.com).*

(4)- الرقابة القضائية.ا نظر الموقع الالكتروني: (***www.adabwafau.com***)

(5)- د. حسن صالح سميع، المرجع السابق، ص **564**.

(6)- "لا يتحقق خيار الشعب مصدر السلطة في الدولة إلا من خلال الديمقراطية، وقد بدأ تأصيل هذا التوجه مع كتابات جون لوك، مونتيسكيو وستيوارت مل، وجيفرسون والذي يؤكد الارتباط الشرطي بين مؤسسة الدولة والديمقراطية" انظر: د. عبد العالي دبلة، الدولة: رؤية سوسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ص **48**.

فالدولة القانونية الحديثة إذن هي بناء متكامل يقوم على أسس تضمن ثباتها ورسوخها، لكن هل يمكن البحث عن موقع للرقابة البرلمانية في حيز هذه الضمانات السياسية والقانونية كما جزأها فقهاء القانون الدستوري؟ هذا ما سأعرضه ضمن هذين الفرعين المواليين:

الفرع الثاني:

موقع الرقابة في سلم الضمانات القانونية

بالنظر إلى مكانة البرلمان في دولة القانون، ودعمه لمرتكزاتها، فإن ارتباطه بضمانات قيامها عبر دوره التشريعي والرقابي وثيق، مما يعني أن الرقابة البرلمانية تتبوأ المكانة التي يتبوأها البرلمان في مفاصل دولة القانون، فما موقع الرقابة من ضماناتها القانونية؟

أولا: الرقابة ومبدأ الفصل بين السلطات

إن المبدأ هو الرقيب اليقظ الصلب في وجه الاستبداد بالسلطة(السلطة قوة تحد السلطة)[1]، وقد أثبت التاريخ أن الفصل العضوي بين سلطات الدولة يعد وسيلة أساسية من وسائل احترام القانون[2]، وتحقيق هذا الاحترام عبر إحداث التوازن بينها ، ولا يجسد ذلك إلا البرلمان الذي يمارس بأدواته الرقابية عددا من المسؤوليات التي يتصل بعضها بالرقابة على المالية العامة للدولة ، فيما يتصل بعضها الآخر بالرقابة على عمل الجهاز الحكومي التنفيذي[3]، وتلتقي الضمانتان "الرقابة ومبدأ الفصل" في كونهما أداتين لإحداث التوازن بين السلطات, لضمان احترام كل سلطة لحدودها، فمواقع التقاطع أكبر وأوسع من مواقع الانفصال بينهما، فمبدأ الفصل بين السلطات مبدأ من مبادئ التنظيم السياسي، يحقق مبدأ المشروعية، والرقابة آلية دستورية لدراسة وتقييم أعمال الحكومة، وهي مؤهلة لإصدار أحكام قيمية على هذه الأعمال، وقد تؤدي إلى سحب الثقة منها, وتستند في ذلك على مبدأ الفصل حين تضع السلطة التنفيذية أمام أعين الممثلين[4] (أي ممثلي الشعب).

(**1**)– "السلطة تحد السلطة معناها الاعتراف لكل سلطة بوسائل تمكنها من منع الأخرى من أن تضل" انظر:الفصل بين السلطات، الموقع الالكتروني: (***www.albashayer.com***).

(**2**)– د. حسن صالح سميع،نفس المرجع ، ص **542**.

(**3**)– د. محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص **99**.

(4) –" la conception française du contrôle parlementaire s'inspire d'abord de l'idée

ثانيا: الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية على أعمال الإدارة

الرقابة القضائية هي أجدى وأمثل ضمانة قانونية لحماية الحقوق والحريات من تجاوز السلطة التنفيذية أو الإدارة للقانون، وهي من أكثر الضمانات قوة وفاعلية, وتعني أن تخضع أعمال الهيئات العامة للقضاء المتخصص ، تحت طائلة إلغاء هذه الأعمال في خالة خروجها عن القانون, وتستمد رقابة القضاء هذه الأهمية من حيادها واستقلاليتها.

إضافة إلى ما يتمتع به القضاء من قوة الحجة التي يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها, بما في ذلك الإدارة وإلا تعرض المخالف للمساءلة[1], فكيف تتلازم هذه الرقابة مع رقابة البرلمان؟

إذا كان القضاة يستهدفون رقابة أعمال الإدارة وتقييمها وإلزامها باحترام القانون, فإن الرقابة البرلمانية تهدف إلى تقصي الحقائق بالاستيضاح عن أعمال الحكومة، وتبحث في مدى سلامة التنفيذ، ومدى مشروعيته، وملاءمته للسياسة العامة، وتمتد إلى تحديد المسؤول عن الإخلال بالتنفيذ ومساءلته، مما يجعل الآليتان ضمانة فعلية لتجسيد الحقوق والحريات، فهما تتقاطعان في الأهداف العامة، غير أنهما تنفصلان في وسائل ونطاق وأساليب تحقيقها، ويتجلى ذلك فيما يلي:

ا- أن الرقابة البرلمانية يمتد نطاقها إلى كل الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، دون تمييز بين ما هو إداري أو سياسي، بينما يمتد نطاق رقابة القضاء على الإدارة إلى فحص مشروعية العمل الإداري[2]، والتحقق من مدى مطابقته للقانون تحت طائلة الإلغاء، ولا يمتد هذا النطاق إلى مدى ملاءمة هذا العمل أو بواعثه.

---

de séparation des pouvoirs: l'exécutif est placé sous l'œil inquiet du représentant du peuple". ″voir : Dominique Chagnollaud , Droit constitutionnel Contemporain, T2 3°Ed, paris, P 344

(**1**)- الرقابة على أعمال الإدارة، انظر الموقع الالكتروني: (***www.ao.academy.org***).

(**2**)- "يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارية: "أن توكل مراقبة أعمال الإدارة إلى السلطة القضائية لحياديتها التامة واستقلالها ودرايتها القانونية، بإجبارها للإدارة على احترام القواعد القانونية، والسير وفق ما يقضي به القانون" انظر: د. يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة **1987** ص **479**. -"... بينما تعتبر الرقابة القضائية على دستورية القوانين نوعا من أنواع الرقابة على الدستورية إلى جانب الرقابة السياسية, وكلاهما ينصب على ملاحظة الانسجام التشريعي بين قواعد البنية القانونية العادية وقواعد القانون الدستوري" انظر: د. حسن صالح سميع، المرجع السابق, ص 551.

ب- الرقابة البرلمانية هي سياسية, فقد تكون سابقة أو لاحقة على العمل الحكومي، وينظم إجراءاتها ووسائلها الدستور والتشريعات، أما الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فتخضع لإجراءات ومواعيد وشروط تضبطها قواعد الإجراءات المدنية والإدارية.

ج- قد لا يرتب توظيف أدوات الرقابة (كالاستجواب، والأسئلة، ولجان التحقيق) آثارا أو جزاءات على الإخلال بالتنفيذ في كل الأحوال، بينما القرار أو الحكم الذي يصدر عن السلطة القضائية المختصة يحوز قوة الشيء المقضي به.

ثالثا: الرقابة البرلمانية وقيام الحكم الديمقراطي

إن الدولة الديمقراطية هي دولة قانونية تخضع فيها تصرفات الحكام لقواعد تتيح للأفراد المطالبة باحترامها، كما يتيح هذا النظام لأغلبية الشعب المشاركة في تحديد اختيارات البلاد وسياستها، ولأن الدولة الديمقراطية هي في حقيقتها تمثيلية، والممثلون هم مندوبو الحرية[1]، والرقابة البرلمانية تجند مندوبي الحرية لفرض رقابة مستمرة على أعمال الحكام، بإجبارهم عن طريق الأسئلة والاستجواب ومناقشة الميزانية على تبرير تصرفاتهم أمام المجتمع[2]، فهي بذلك تحقق للنظام الديمقراطي استقراره واستمراره وتوازنه.

الفرع الثالث:

الرقابة البرلمانية والضمانات السياسية[3]

سبق أن تعرضت إلى المواطن التي تتلازم فيها الرقابة البرلمانية مع الضمانات القانونية، وسأعرض فيما يلي توصيفا لنطاق تعاضد هذه الرقابة مع الضمانات السياسية :

أولا: الرقابة البرلمانية والأحزاب السياسية:

تأتي الأحزاب في صدارة هذه الضمانات، وقد تبلورت الأحزاب لما اقتحمت جماهير الشعب الحياة السياسية، ويقصد بها المجموعة المنظمة التي تهدف إلى الوصول إلى السلطة[4]، أو هي مجموعة من الأفراد تكون بناء سياسيا لتحقيق أهداف معينة عن طريق

(**1**)-أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ج**1**، ترجمة علي مقلد،شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، ط**2** سنة **1977** ص **61**.

(**2**)-نفس المرجع، ص **61**.

(**3**)-" تعد الصحافة، والرقابة الشعبية وتدرج القواعد القانونية هي الأخرى ضمانات سياسية، غير أني اقتصرت على تناول أهم الضمانات".

(**4**)- د. إيهاب زكي سلام، ،المرجع السابق , ص **262**.

السلطة السياسية[1]، فالأحزاب تناضل لإيصال انشغالات الرأي العام إلى السلطة الحاكمة, لتحقيق أهدافه وفقا لقناعاتها وبرامجها وهو هدفها الأصيل، ولها وظائف أخرى تتجلى في تجنيد الجماهير, وإنشاء قنوات وأطر اتصال لديهم، لأجل تحويل احتياجات المجتمع إلى سياسات تشريعية وإدارية تلبي هذه الاحتياجات[2].

وتمتد وظيفتها إلى القيام بمهمة الحزب الحاكم أو الحزب المعارض "الحزب الرقيب"، فهي إن لم تحكم تراقب الحزب الحاكم لتمنع استبداده وخروجه عن دائرة المشروعية، وتفرض عليه احترام القانون، فالحزب يراجع النشاط الحكومي وهي الوظيفة القائمة في الفكر الانجليزي[3]، وبالرجوع إلى آراء الفقهاء فإن دور الحزب لا يخلو من الرقابة على أعمال الحكومة[4]، إن لم يكن أقوى من الرقابة البرلمانية في بعض النظم السياسية، لما للأحزاب من سرعة في الاتصال والتأثير، وامتلاك وسائل الضغط التي تجبر الحكومة على العودة إلى جادة الصواب، وبالأخص هيئة الناخبين[5]،فهي بذلك توصف بالفعالية لأن:

ا- وجود الأحزاب يمنع الحكومات من الاستبداد، ويدعم المعارضة، كما يؤكد ذلك "فيدل".[6]

ب- أن الحزب يتيح لهيئة الناخبين إبداء الرأي، ويدافع عنها، ويضع الحكومات أحيانا في مواجهة الممثلين.

---

(1)- د. كريم أحمد يوسف كشاكش, المرجع السابق, ص 550.

(2)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 263.

(3)- نفس المرجع, ص 22.

(4)- "من أجل رقابة ديمقراطية للحزب الشيوعي الصيني بفعالية أكثر، يشترك أعضاء الحزب والشخصيات غير الحزبية في أعمال الرقابة، بدعوة أعضاء الحزب لتولي مناصب مراقبين خاصين، ومدعين ومدققين للحسابات ومفتشين للتعليم، ومراقبين للضرائب، ومفوضي رقابة لموارد الأراضي، والاشتراك في التحقيق بقضايا هامة، وفحص الدخل الضريبي وغيرها..." انظر: الحزب الشيوعي الصيني، الموقع الالكتروني (*www.arabic.chena.org*).

(5)- "إن هيئة الناخبين تتشكل من الشعب السياسي للدولة، وهي الهيئة التي تختار ممثلي الشعب في البرلمان، ورئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة،والهيئات المحلية المنتخبة, فصلتها بالرقابة البرلمانية وثيقة، غير أن انعدام وسائل التأثير لديها ضعيفة، ومع هذا تؤثر في تشكيل الحكومات، وإن خشية هذه الحكومات من تراجع تعضيدها، ومعاقبتها في دورات انتخابية قادمة، يقوي شعور الحكومات برقابة الناخبين، وتسعى إلى تحقيق رضاهم، وكلما كانت أعمالها سليمة استمر تعضيد الناخبين لممثليهم، وكلما جانبت الصواب انفض الناخبون من حول ممثليهم، ورغم هذا فإن بساطة وسائل رقابة هيئة الناخبين لا تجعلها رقابة ذات صفة دورية ومنتظمة" انظر: د. إيهاب زكي سلام، نفس المرجع ، ص 237، 242.

(6)- د. يوسف أحمد كشاكش، المرجع السابق , ص 544.

ج- لأن الحزب يدعم الناخبين، وينمي قدراتهم على الاختيار، وعلى المشاركة السياسية، ويمكنهم من تقويم أعمال الحكومة تقويما سليما.

فرقابة الأحزاب تتكامل مع رقابة البرلمان وتعضدها، وتتحد غالبا الوظيفة الحزبية بالرقابية في شخص النائب, مما يجعل جدلية العلاقة بين الجهازين بارزة(1) وخاصة في النظم الديمقراطية , وهذه العلاقة تتمثل في بناء الوعي والتأطير والمشاركة في الحياة السياسية، وفي مراقبة أعمال الحكومة, فعلاقة البرلمانيين وممثلي الأحزاب وطيدة تتيح لكليهما سرعة التأثير والتوجيه(2)، وإبداء الرأي(3).

ثانيا: الرأي العام والرقابة البرلمانية

لما كان من مستلزمات الديمقراطية التعبير الحر عن الإرادة، فإن الرأي العام هو الناطق والمعبر عن هذه الإرادة, ويشكل عقبة صلبة أمام انحرافات السلطة إذا كان قويا وناضجا، ويعتبر الرأي العام من أهم الوسائل العملية التي واجهت بها الشعوب مشكلة ممارسة السلطة، ويقصد به: "وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية عامة في زمن معين وتهم الجماهير، وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثا عن حل يحقق الصالح العام"(4)، كما يعرفه *(james.t.young)* بأنه:" الحكم الاجتماعي لجماعة ذات وعي على موضوع ذي أهمية عامة"(5)، وله دور أساسي في حماية القيم السياسية(1) والدستورية، وتاريخ الرأي العام حافل

(**1**)-"رغم وجود علاقة جدلية بين الأحزاب والبرلمان في مجال الرقابة لكون العمل البرلماني هو فعل حزبي بالدرجة الأولى, فإن بعض الكتاب ينكر هذا الدور على الأحزاب السياسية في الجزائر، فقد اعتبر الأستاذ عمار عوابدي أن ضغوط وانتقادات الأحزاب لا تعد رقابة، لأن الرقابة لا تكون إلا من جهات رسمية، ورقابتها لا تعدو أن تكون معنوية"، انظر: د. عمار عوابدي ،عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن, مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة,الجزائر،العدد الأول, ديسمبر **2002** ، ص **55**.

-"كما أكد هذا الدكتور عبد العالي دبلة: "إن الأحزاب السياسية ليست احترافية، بل هدفها مصالح شخصية آنية، وليس بمقدورها مواجهة السلطة لافتقادها لإيديولوجية سياسية واضحة، ولبدائل سياسية واقتصادية واضحة، لهذا لا تجد السلطة صعوبة في تجاوزها، واستعمال البعض منها في تحقيق أغراضها" انظر: د. عبد العالي دبلة، الدولة الجزائرية الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، ص **225**.

(**2**)- "إن بعض بنيات هذه الأحزاب تؤمن تشكيلا بديعا للكادرات السياسية، واتصالا أوثق بين الجماهير الشعبية ونخبها القيادية" انظر: موريس دي فرجيه، الأحزاب السياسية، دار النهار للنشر،بيروت،سنة **1983**, ص **422**.

(**3**)- "بعمل الحزب عندما يكون خارج السلطة على انتقاد السياسات والقرارات التي يتخذها الحزب الحاكم لأجل فوز انتخابي في المستقبل القريب" انظر: لاري إلوتيز, نظام الحكم في الولايات المتحدة،ترجمة جابر سعيد عوض, الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة،الطبعة الأولى،**1996**،ص**225**.

(**4**)- د. صالح حسن سميع، المرجع السابق،ص**583**.

(**5**)- نفس المرجع.

بالمواقف الصلبة في مواجهة وعزل الحكام ومقاومتهم وتوجيه سياستهم، وهو أيضا يتصدر القوى الحارسة للحرية، وتأثيره بارز في فرض توجهاته على سلطة التشريع, ولذلك قال عنه *(marsbrau)* "إن الرأي العام هو سيد المشرعين"،[2],وإذا لم تكن وجهات نظر الجماهير ممثلة في تشكيل السياسة فإن كل كلام عن الديمقراطية يعتبر هراء كما يقول *(key).*

وللرأي العام ثقل في إعادة التوازن الذي يفتقده الحكام في علاقتهم بالمحكومين، فيهرع إليه الحكام للتحكيم وصناعة رأي وتوجه يستعيدون به هذا التوازن، فهو يجسر الهوة التي قد تتسع بين الحاكم والمحكوم، ورغم هذا الثقل فإن الرأي العام يبقى الرقيب الشعبي المتحفز، وهذا مركز تقاطعه مع الرقابة البرلمانية لكونه الرقيب الرادع المستنير الذي يؤكدها ويدعمها.

ثالثا: الرقابة البرلمانية والمعارضة السياسية

تتصرف لفظة المعارضة إلى عدم الموافقة، الوقوف ضد، وضع عقبة[3]، وتعني إظهار العدوان إزاء قرار صادر عن مؤسسة، دون أن تكون لها القدرة على إمكانية إبطال القرار، أو رفض تطبيقه، لكنها تقرر إمكانية الطعن فيه[4]، ويتجلى دور المعارضة من خلال هذه الخصائص:

ا- أن للمعارضة القدرة على فرض التداول على السلطة، عندما تضمن بما لها من قوة استبدال طاقم حكومي بآخر سلميا[5].

---

(1)- "إن الرأي العام في النظام الديمقراطي يعتبر إطارا مرنا لصنع السياسة، وهو الذي يضع الحدود الخارجية التي تتصرف الحكومة في حيزها، ولاحظ الأستاذ (*v.o.key*) أنه ما لم تكن وجهات نظر الجماهير ممثلة في تشكيل السياسة، فإن كل كلام عن الديمقراطية يعتبر هراء"، انظر: كريم أحمد يوسف كشاش، المرجع السابق،ص**385**.

(2)- " يرى العالم البريطاني جينينكز (*jennings*) أن المؤسسات الدستورية لا تكفل حماية الدستور، ما لم يكن المواطنون أنفسهم على استعداد لمقاومة أي حكومة تعمد إلى تعديل القانون أو تلغي البرلمان أو الانتخابات" نظر: كريم أحمد يوسف كشاكش،نفس المرجع السابق،ص**387**.

(3) –" *l'opposition politique : opposé, situé en face, contraire, placé pour faire obstacle, placer contre, opposer". L'opposition, Voir le site : (www.toupie.org).*

(4)- عبد اللاوي واد، دور المعارضة والتزاماتها، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ,الجزائر، العدد **13**, جوان **2006** ص **188**.

(5)- جاك لوفيفر، المعارضة في الديمقراطية الغربية ,مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة,الجزائر, العدد **13**, جوان **2006** ص **188**.

ب- يقلب نشاط المعارضة داخل المجالس البرلمانية موازين القوى إزاء موضوع معين بانتقادها للعمل الحكومي، وتوظيف أدوات الرقابة المختلفة، وإطلاق التصريحات أمام الصحافة, والتجمعات المعومة جماهيريا.

ج- تبلور المعارضة بجهودها وجديتها الثقافة الديمقراطية، وتساعد في إبراز النخب السياسية التي تتولى مستقبلا مقاليد السلطة.

د- تتيح المعارضة للجماهير أساليب مواجهة السياسة التي تقودها الحكومة، وتقترح بدائل سياسية أخرى(1).

ومن هذه الخصائص نستنتج أن المعارضة رقيب لصيق وملازم للسلطة, يتتبع إنجازاتها ويراقب أعمالها، ويحاسبها وجاهيا بالمجالس، أو عبر وسائل الإعلام، أو بالتعبئة الجماهيرية، فهي بهذا المعنى ذراع طولي للرقابة البرلمانية التي تترصد أعمال الحكومات، وتتأكد من التطبيق السليم للتشريعات.

كما أن أكبر ضمانة للحرية تتمثل في يقظة المعارضة البرلمانية، وفي مبلغ قوتها ضد ما تبديه الحكومة من انحراف في الممارسة ، أو من أي نزعة استبدادية(2), والمعارضة بهذا المعنى تنفتح وتنضج في نظام حر يضمن الاستماع لها(3)، بل وإشراكها في السلطة(4).

وما يستخلص من هذا المطلب أن لرقابة البرلمان على الحكومة امتداد في مفاصل كل ضمانة من الضمانات المذكورة، وفي جوانب مختلفة يتصدرها الهدف وهو تعزيز دولة

(1) – " l'opposition permet aux citoyens d'être informés de manière contradictoire sur la politique conduite par le gouvernement, et de leur proposer une alternative politique sur la base d'un programme qui doit être réalisable" voir : l'opposition , dans le site : (www.toupie.org).

(2)- "في بريطانيا الحكومة ذاتها هي التي تتمسك بالحفاظ على جزء هام من وقت المناقشات البرلمانية بتخصيص الثلث من هذا الوقت للمعارضة، كما أن حرية أخذ الكلمة من طرف أعضاء الأقلية في مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية محترمة احتراما صارما". انظر: ***Philippe Laveaux***، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة,الجزائر,العدد **13**, جوان **2006** ، ص **184**.

(3)- د. على السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعة العربية، الإسكندرية، **1978** ص **668**.

(4)- "لا يمكن للمعارضة أداء دورها البناء ما لم تحظ بثقة السلطة واحترامها، تمنح الثقة أيضا للمعارضة لكي تمارس انتقادا بناء يساعد الأكثرية على القيام بمهام المصلحة العامة، إن المركز الممنوح في بريطانيا لزعيم المعارضة، هو من غير شك، وفي الوقت الحاضر التعبير الأكثر تمدنا عن هذه الثقة لمعارضة تدعم القواعد الأساسية للنظام, وتجدر الإشارة إلى أن الراتب السنوي الممنوح في لندن لزعيم المعارضة يدل على بلوغ الدرجة القصوى في دمج المعارضة في العمليات السياسية" انظر: اندريه هوريو، المرجع السابق، ص **58**.

القانون، ودعم ضماناته، مما يجعل العلاقة تكاملية ووثيقة يضمن جميعها التوازن السليم للنظام السياسي واتزانه واتساقه.

غير أننا لن نقف عند تحديد مركز الرقابة البرلمانية في سلم الضمانات، إنما ينبغي تحديد نطاق نشاطها، وأهدافها ضمن هذا المطلب:

المطلب الثاني:

نطاق الرقابة البرلمانية وآثار تجاوزه

إذا كانت الرقابة بشكل عام هي عملية تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية[1]، وكل الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات المختصة لتحقيق وتجسيد وظائف الجهاز الرقابي في الدولة,وهذا وفقا لمعايير الكفاءة والفعالية لحماية الحقوق والحريات وكفالة المصلحة العامة، وتشمل العملية أعمال السلطة التنفيذية (حكومة وإدارة), غير أن التساؤل يثور هنا بشأن نطاق هذه الرقابة وأهدافها المختلفة, فما هو نطاق هذه الرقابة (مجال الرقابة) وما هي أهدافها؟ وما هي آثار تجاوز النظام الرقابي لنطاقه؟ ذلك ما سنستعرضه في المبحثين المواليين:

الفرع الأول:

نطاق الرقابة البرلمانية

لا شك أن مجال الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة يتحدد من خلال تعريفها, كما يتحدد من خلال الدساتير والقوانين الخاصة بالنظام الرقابي لكل نظام سياسي، ومع هذا فإن تزايد تدخل الدولة، واتساع نطاق نشاطها، وتعقد وسائل وأساليب تدخلها أدى إلى تشابك أعمال الحكومة، إلى درجة أصبح يصعب معها التمييز بين ما يختص البرلمان بمراقبته، وما تختص به أجهزة وهيئات أخرى.

كما يثور إشكال آخر وهو كيفية التمييز بين رقابة القضاء ورقابة البرلمانات من حيث اتساع نطاق كل منها، وقوة أو ضعف تأثير كل منها، غير أن الفقهاء يتفقون على أن كل أعمال الحكومة تخضع للرقابة البرلمانية، لأنها وظيفة البرلمان الأصيلة، وهي سبب نشأته، فكل عمل صادر عن السلطة التنفيذية يخضع لرقابة البرلمان، مما يعني أنه يكفي

---

(1)– د. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان 2006 ص 115-116.

لتحريك مسؤولية الوزير أن يكون العمل داخلا في اختصاصه، فهو المسؤول عن هذا العمل أمام البرلمان [1].

وتشمل هذه الرقابة التصرفات المشروعة وغير المشروعة، فالبرلمان يراقب سياسة الوزراء العامة، ويبحث في سلامة إجراءاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون، كما يبحث أيضا في مدى ملاءمة هذه الإجراءات والقرارات للظروف التي صدرت منها، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية [2].

فالبرلمان يراقب الموازنة العامة للدولة ، أو البرامج أو المخططات، أو العمل النافذ كالاستيلاء على ملكية خاصة، ومراقبة الصفقات التجارية، ومراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية وصرف أموالها.

ويبدو من خلال ما تضمنته الدساتير والنصوص القانونية، وما نلمسه في الواقع، أن مجال الرقابة أوسع إذا ما قورن بأشكال الرقابة الأخرى، ويتجلى ذلك من خلال امتداد هذه الرقابة من الرقابة على أعمال الحكومة إلى أعضائها حتى ولو كان تصرفهم يتصل بحياتهم الخاصة إذا ما أثرت سلبا على المصلحة العامة، فمسؤولية الوزير لا تقتصر على ما يصدر عنه في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية، وأعمال الخاضعين له، وإنما تشمل أيضا حياته الشخصية [3].

ولا يستهدف مجال الرقابة أعمال الحكومة المنفذة فحسب إنما يتسع إلى الأعمال التحضيرية والتمهيدية، وحتى على ما تنوي الحكومة اتخاذه ، بل إن مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاؤها تمتد إليها الرقابة [4].

كما لا يتوقف اختصاص الرقابة عند فحص مشروعية أعمال الحكومة، إنما يمتد إلى بحث مدى ملاءمتها (بحث أسباب وبواعث وأهداف العمل الحكومي) ، ودرجة انسجامه مع الوضع السائد، وتوافقه مع الظروف التي رافقته، فمجالها الشائع التقليدي والذي حاز اتفاق أغلبية الفقهاء يستهدف ما يلي :

---

(1)– د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 10.

(2)– نفس المرجع ص 10.

(3)– د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002 ص 20.

(4)–نفس المرجع, ص 32.

ا- **السياسة المالية للحكومة:** فالدور الرقابي المالي هو اختصاص أصيل للبرلمان، فللمجلس النيابي الذي يمثل الشعب حق الولاية العامة على أموال الدولة من حيث الرقابة على جبايتها وعلى مصارفها [1]، وتظهر هذه الرقابة عير المصادقة على قانون المالية السنوي وإقراره بعد مناقشته، وإدخال التعديلات على بعض مضامينه.

ب- **السياسة الخارجية للحكومة:** وهو اختصاص ينعقد للبرلمان، لأهمية السياسة الخارجية، وأثرها البارز على مركز الدولة ومصيرها ومستقبلها، ويختلف هذا الاختصاص ضيقا واتساعا بحسب النظام السياسي لكل دولة، وتتجلى هذه الرقابة في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات، والأعمال الدبلوماسية، وإعلان الحرب أو الهدنة...

ج- **السياسة العامة للحكومة:** وتستهدف الرقابة في هذا المجال التأكد من تطابق أداء الحكومة لأعمالها مع المصلحة العامة، مما يؤدي إلى تبصير الحكومة بمثالبها ومواطن تقصيرها، ودفعها إلى المبادرة بالقيام بالإجراءات التصحيحية اللازمة.

فالرقابة البرلمانية تختلف في الاختصاصات تبعا للإطار الدستوري السائد وتبعا للنصوص القانونية المحددة لهذه الاختصاصات وقواعد وأدوات ممارستها، غير أن بعض البرلمانات قد تبالغ في ممارستها لهذا الحق، وقد يرتب هذا آثارا سلبية على استقرار أوضاع الحكومة والدولة برمتها فما طبيعة هذا التجاوز؟ وما هي الآثار التي يرتبها؟ هذا ما سأعالجه ضمن الفرع الثاني:

الفرع الثاني:
آثار انحراف الرقابة البرلمانية عن اختصاصها

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن للبرلمانات اختصاصاتها التي لا تخرج عنها وإلا عدت متجاوزة أو منحرفة في توظيف سلطاتها واختصاصاتها، ومن صور تجاوز البرلمان لاختصاصاته في المجال الرقابي إسراف نوابه وغلوهم في توجيه الأسئلة للحكومة، أو قد يتعسفون في ممارسة حق الاستجواب الذي يرتب في بعض الأنظمة استقالة الحكومة، أو قد يلجأ البرلمان إلى تشكيل لجان تحقيق دون مراعاة لاعتبارات الملاءمة السياسية[2]، أو إجرائه لتحقيقات في قضايا تخرج عن اختصاصه الأصلي.

---

(1)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 11.

(2)- محمد عبد القادر الجاسم، الرقابة البرلمانية تشمل السلطة التنفيذية والقضائية، انظر: الموقع الالكتروني: (*www.alwaqt.com*).

ومن أشكال التجاوز أيضا عرض أسئلة تتعلق بقضايا معروضة أمام القضاء، أو قضايا جنائية تحقق بشأنها جهات التحقيق, أو قضايا تتابعها النيابة العامة[1].

ومن أمثلة التجاوز خروج البرلمان عن الضوابط والقواعد التي حددها الدستور وحددتها القوانين المنظمة لعمله في توظيفه لأدوات الرقابة شكلا وموضوعا.

إن كل هذا قد يرتب آثارا سلبية على استقرار أوضاع الدولة، ويبعث الفوضى والاضطراب في دواليبها وفي مسارها، أو على النحو الذي يتعارض مع مصلحتها العامة[2].

ومن أسباب هذا التجاوز أن البرلمان قد يمارس هذا الدور تحت وطأة التجاذب والصراع السياسي[3]، وهذا ولا شك يرهق القائمين على السلطة ويعقد مهامهم، أمام صعوبة تحديد معايير تحد من هذا التجاوز، وأمام هيمنة فكرة مؤداها أن البرلمان سيد قراراته[4]، لكن هذا لا يبرر إسراف البرلمان وجنوحه إلى السيطرة عبر التجاوز، إذ أن الحد من هذا التجاوز يقع على عاتق البرلمان نفسه، وهو وحده الكفيل بمنع أعضائه من هذا التجاوز وصدهم عنه وإلا عد مخالفا للدستور، وتتعارض وظيفته مع الغرض الذي أنشئ من أجله، وهو حفظ التوازن في الدولة وبين سلطاتها، على شرط أن لا يكون التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات ومنع التجاوز والانحراف والتعسف من سلطة على أخرى مانعا يسد الأبواب في وجه الرقابة البرلمانية، كما لا يحق فتح المجال واسعا للرقابة والتساهل في توظيفها بحجة هذا المبدأ,ذلك لأن اختصاصات الرقابة محددة قانونا، ولم تغفل الدساتير والنصوص القانونية إجراءات توظيفها، وحدود هذا التوظيف، وإذا كان هذا هو شأن نطاق الرقابة البرلمانية في جل النظم فما هو شأنه في الجزائر، وما هي حدودها وضوابطها؟

الفرع الثالث:

نطاق الرقابة البرلمانية في الجزائر

لم يخرج النظام الجزائري عن باقي النظم في تحديد اختصاصات الرقابة البرلمانية منذ بداية التجربة البرلمانية بدءا بدستور 63، ثم دستور 76 ودستور 89، ودستور 96،

---

(1)– محمد عبد القادر الجاسم, المرجع السابق.

(2)– نفس المرجع.

(3)– نفس المرجع.

(4)– نفس المرجع.

ولذلك سأركز على دستور 96 الذي أورد أحكاما تحدد مسار هذه الرقابة[1]، إضافة إلى القانون العضوي رقم 99-02، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فقد نظم الدستور هذه الرقابة طبقا لأحكام المادة 99 "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84، 133، 134، يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور.

وتضمنت المادة 10 من القانون العضوي ما يلي: "يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تتحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

كما حددت المادة 71 من نفس القانون الاختصاصات الرقابية لمجلس الأمة "يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقا لأحكام المواد 80، 133، 134، 161 من الدستور، والقانون العضوي المذكور أعلاه".

كما نظمت المصادر المذكورة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة, الإجرائية منها والمؤسسية, والتي تتمثل في : مناقشة برنامج الحكومة، ملتمس الرقابة، التصويت بالثقة، الأسئلة، الاستجواب، لجان التحقيق.

فللرقابة البرلمانية وفقا لهذا الإطار الدستوري والقانوني اختصاصات محددة حصرا، ولم يحدث أن تجاوز البرلمان هذا الإطار في ممارسته لدوره الرقابي.

والحديث عن الاختصاصات يجرنا إلى الحديث عن أهداف ممارسة هذه الاختصاصات للبرلمانات بشكل عام, وأهداف رقابة البرلمان الجزائري تحديدا, وذلك ضمن هذا المطلب:

المطب الثالث:

أهـــداف الرقــابة البرلمـــانية

يعتبر التوازن بين السلطات ركيزة النظام الديمقراطي، ولا يتحقق هذا التوازن إلا وفقا لمبدأ (السلطة تحد السلطة) لئلا تجور إحداها على الأخرى، أو تستأثر إحداها بالسلطة، فيختل التوازن وتختل معه مصالح المجتمع، وتختل ركائز النظام برمته، وهو باعث أساسي في بروز الرقابة المتبادلة بين السلطات، واحتلال الرقابة البرلمانية مركزا متميزا أهلتها لذلك

---

(1)– وزارة العلاقات مع البرلمان، الأحكام التشريعية التي تحدد مسار الرقابة البرلمانية., الموقع الاليكتروني: (www.mrcp.gov.dz)

ظروف وبواعث, وأهداف مستمدة من طبيعة الرقابة نفسها , ولذلك سنعرض ضمن هذا المطلب منطلقات الرقابة البرلمانية وأهدافها, وتناول أهداف هذه الرقابة في الجزائر, وهذا ضمن الفروع الموالية:

الفرع الأول:

منطلقات الرقابة البرلمانية

لم تهيئ الأنظمة الديمقراطية للبرلمانات شروط وظروف ممارسة اختصاصاتها الرقابية إلا من منطلقات أملتها حماية الحقوق والحريات، وتحقيق التوازن واستقرار النظام السياسي وتوازنه, وتتلخص هذه المنطلقات فيما يلي:

أ- تزايد واطراد اختصاصات وصلاحيات الحكومة على حساب سلطتي والتشريع والتنفيذ، فهيمنت على صنع القرارات، واحتكرت صياغة معظم التشريعات وتنفيذها وذلك بما تحتكره من وسائل قانونية ومادية، مما ألجأ البرلمان إلى تفعيل وسائله وآلياته المتاحة لمواجهة هذا التغول، من خلال الرقابة البرلمانية.

ب- إن توجيه الحياة السياسية، والتأثير فيها إيجابا يقتضي رجحان كفة الأحزاب لصالح البرلمان، لكن إذا ما انحازت الأغلبية الحزبية لصالح الحكومة تصبح الرقابة أمضى وسيلة للتأثير في سياسات السلطة التنفيذية.

ج - تحظى المعارضة في البرلمان بتأييد وتقدير كبيرين من الرأي العام لدورها في المساءلة، وكشف الخلل والتقصير في عمل الحكومة، وهذا يكسب النائب أو الحزب المعارض الإعجاب والتقدير من وسائل الإعلام، ومن الرأي العام، مما يعلي من شأنه، ويهيئ لاحتلاله مكانة بارزة في مفاصل السلطة، غير أن هذه المنطلقات يستلزم إفراغها في أهداف واضحة للرقابة، فما هي أهم أهداف الرقابة البرلمانية؟.

الفرع الثاني:

أهداف الرقابة البرلمانية

للرقابة البرلمانية هدف عام هو دراسة وتقييم أعمال الحكومة وتأييدها إن أصابت، وحسابها إن أخطأت [1] , ويتحقق هذا من خلال أهداف خاصة تتمثل فيما يلي:

1- التيقن من مدى مطابقة العمل الحكومي مع المصلحة العامة.

---

(1)- د. قاسم هاشم، عوامل تواجد برلمانات قوية في الدول العربية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة, الجزائر، العدد 13 جوان 2006، ص 181.

2- الاستفسار عن قضايا تتعلق بأداء الحكومة لمعرفة حقيقتها أو لمعرفة ما تنوي القيام به.

3- محاسبة الحكومة أو بعض أعضائها عن تصرف يخص أداءهما.

4- بحث المعلومات الوافية، وتتبع الحقائق عبر لجان التحقيق.

5- مراقبة السياسة الاقتصادية والمالية التي تنفذها الحكومة.

6- الوقوف على النقائص والمثالب التي تعترض تنفيذ المخططات بقصد معالجتها.

7- التحقق من إنجاز الأهداف المرسومة والسياسات في مختلف الأجهزة، وبجهد وتكلفة أقل، وبالوسائل المتاحة.

8- التنبيه إلى مواطن النقص والقصور في الأداء واقتراح بدائل معالجتها.

9- التيقن من أن الإنجاز يتم وفقا للمصلحة العامة ووفقا لقواعده وأصوله.

10- تقصي الحقائق من خلال الاستيضاح، أو طلب مستندات ووثائق.

11- الكشف عن معوقات التنفيذ السليم من خلال مراقبة الأعمال التنفيذية.

12- إرساء دعائم النظام الديمقراطي، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات بالرقابة التي تعد مظهرا للتوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع.

13- مراقبة الإنفاق، ومواجهة بيروقراطية التسيير، ومراقبة سياسة الدفاع والخارجية.

14- تعزز الرقابة البرلمانية قيم النزاهة والشفافية والمساءلة، والمرتبطة أساسا بوجود بنية مؤسساتية سليمة، وأجهزة رقابية قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية[1].

15- بيان نواحي الضعف أو الخطأ لتقويمها وتصحيحها ومنع تكرارها.

16- التأكد من حسن استخدام الأموال العامة، ومن أن التصرفات تحصل طبقا للقوانين، والكشف عن المخالفات والانحرافات، وبحث الأسباب التي أدت إلى حدوثها، واقتراح وسائل علاجها لتفادي تكرارها مستقبلا[2].

(**1**)- الأساس القانوني للمساءلة والرقابة السياسية، الموقع الالكتروني (***www.oman-palestine.org***).

(**2**)-نفس المرجع.

17- ترسي الرقابة البرلمانية ثقافة سياسية ذات مضمون ديمقراطي بممارسة المساءلة والمحاسبة، وتقديم التقارير والإجابات عن الأداء، وتنفيذ المهام بالمستوى المطلوب والعمل وفق توقعات الآخرين، وهي الثمن الذي يدفعه شخص أو مؤسسة لقاء تمتعه بثقة الآخرين ودعمهم لأي رقابة برلمانية[1].

فأهداف الرقابة البرلمانية في عمومها متعددة ومتنوعة تبعا للإطار الدستوري والقانوني الذي تمارس اختصاصاتها في ظله، ولذا فهي تنحسر أو تتوسع تبعا لذلك , ولا تخرج أهداف الرقابة البرلمانية في الجزائر هي الأخرى عن الإطار الذي رسمه لها الدستور, والتي تتحدد ضمن الفرع التالي:

الفرع الثالث:

أهداف الرقابة البرلمانية في الجزائر

يمارس البرلمان الجزائري وظيفته الرقابية حسب الإطار الدستوري ووفقا للنصوص القانونية التي توزع اختصاصات هذه الوظيفة وأهدافها، وهي في الحقيقة لا تخرج عن الأهداف العامة لأية رقابة برلمانية، غير أن النص يحصر الأهداف تبعا للنطاق والاختصاصات، ومن هذه الأهداف ما هو عام يتكامل مع وظائف المؤسسات الدستورية، وما هو خاص يتعلق بتوظيف آليات الرقابة:

أولا: الأهداف العامة

تتحدد الأهداف العامة لرقابة البرلمان في الجزائر فيما يلي:

ا- إرساء أركان التحول الديمقراطي وتكريسه وترسيخ القيم الديمقراطية, عبر تكريس التمثيل السياسي وتفعيله.

ب- تحويل تطلعات المجتمع وآماله إلى مطالب وفرض التكفل بها، والعمل على تحقيقها عبر توظيف أدوات الرقابة.

ج- إن ممارسة الرقابة الجادة والفعالة هو أكبر ضمان لتوازن المؤسسات وانسجامها وتوجيهها لخدمة الصالح العام.

---

(1)-الأساس القانوني للمساءلة والرقابة السياسية ,المرجع السابق.

د- جعل البرلمان سلطة رقابية ساهرة على مقدسات مكرسة دستوريا[1], وضمان التواصل الجدلي والمطرد بين الناخبين وممثليهم.

هـ- يعد البرلمان عبر وظيفته الرقابية أداة تصويب لمسار الحكم[2]، وتعبير عن درجة ممارسة النائب لحقه وواجبه في مراقبة أعمال الحكومة.

و- تعد رقابة البرلمان وفقا للدستور أحد أهم أسس دعم وتعزيز الديمقراطية في إطار الفصل بين السلطات, لتجسيد دولة القانون والحكم الرشيد[3].

ز- هي الأداة المناسبة لكشف مخالفات العمل الحكومي، وتنبيه الحكومة إلى هذه المخالفات لإصلاحها وتصويبها.

ح- تتيح للحكومة إيضاح[4] توجهات ومرامي برامجها وتبديد غموضها, لتنوير الرأي العام الوطني[5].

ط- تضمن الرقابة حسن تطبيق السياسات العامة، وبرامج الحكومة، وحسن تطبيق النصوص التشريعية المجسدة لهذه السياسات[6].

ثانيا: الأهداف الخاصة:

ترتبط هذه الأهداف بتوظيف أدوات الرقابة، بحيث تتحدد أهداف خاصة بكل أداة، فمن أهداف الأسئلة الشفوية والكتابية مثلا أنها تجسيد لاهتمامات المواطنين وانشغالاتهم، وأنها تتيح للنواب متابعة نشاط الحكومة، ومتابعة أساليب تنفيذها لبرامجها، ومدى وحدود تنفيذها، كما أنها تمكن من الوقوف على مدى قدرة الحكومة على إيجاد الحلول للمشاكل المطروحة لاسيما المحلية منها [7].

(**1**)- د.زياد بارود, ، الإصلاح البرلماني وحقوق الإنسان، وقائع المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني ,تحت عنوان :الإصلاح البرلماني,المنعقد أيام **17,16,15**جوان **2003**,كلية العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة القاهرة سنة **2003** ص **266**.

(**2**)- نفس المرجع ص **265**.

(**3**)- عبد العزيز زياري ،الكلمة الافتتاحية لوقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان،الجزائر, العدد **3** ، ديسمبر **2006**، ص **9**، **10**.

(**4**)-.نفس المرجع,

(**5**)- نفس المرجع.

(**6**)- د. عمار عوابدي، مدى فعالية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية، المرجع السابق، ص **35**.

(**7**)- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري،وقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي,مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة ا العلاقات مع البرلمان,الجزائر,العدد الثالث,ديسمبر **2006** ، ص **19**.

كما قد توظف هذه الأسئلة لمصالح شخصية، أو لأهداف حزبية يجعلها أداة للتنافس الحزبي، أو تستعمل لمصلحة النائب نفسه كأن يسعى من خلال توظيفه لهذه الأدوات تحقيق البطولة، أو ما يسمى بالشعبية، أو احتلال مكانة مرموقة متميزة.

ومن هذا المطلب استنتج أن جل الدساتير تفوض برلماناتها تفويضا محددا لممارسة دورها الرقابي، كما ترسم لها حيزا لا تخرج عنه لممارسة هذه الاختصاصات ،على أن تحدد وفقا لهذه الاختصاصات أهدافا عامة وخاصة لممارسة هذه الاختصاصات، وأن لا تخرج هذه الأهداف هي الأخرى عن الإطار الذي رسمته النصوص القانونية, وإلا عد هذا العمل تجاوزا يتحمل عواقبه النائب والبرلمان في ذات الوقت.

كما يستخلص من مضمون الفصل المتعلق بالفعالية والرقابة, أن كلا منهما يأخذ معناه بحسب السياق الذي يرد فيه , كما يتأثر مفهومه بأهداف وظروف وبيئة التوظيف, وطبيعة ووجهة نظر الموظف, كما يرتبط بالمصطلحين جملة من المفاهيم تتطابق معهما في جوانب,وتختلف عنهما في جوانب أخرى, ولعل بحث فعالية الأداء الرقابي سيوضح أكثر مدلول هذين المصطلحين .

كما تم ضمن هذا الفصل التركيز على مصطلح الرقابة بمفهومها العام , ومن ثم تناول صور الرقابة التي تتحدد في الرقابة من حيث موقعها من الأداء, والرقابة من حيث تنظيمها ومن حيث معاييرها , كما تتمظهر الرقابة في صورة الرقابة الرسمية المتخصصة , وفي مظاهر وأشكال أخرى كالرقابة الشعبية , ورقابة الأحزاب السياسية , ورقابة الرأي العام والإعلام .

ليتم التركيز في المبحثين الأخيرين على الرقابة البرلمانية محور موضوع بحثنا, بالتطرق إلى أصولها التي اقترنت بظهور البرلمان في بريطانيا, وساهمت في ظهورها عوامل سياسية واقتصادية, لتنتشر هذه الآلية في جل الدول الأوروبية الأخرى تباعا, ثم بدأت تأخذ موقعها في برلمانات دول العالم الثالث والعالم الإسلامي والعربي وفي الجزائر.

وقد احتلت عملية الرقابة البرلمانية موقعها في سلم ضمانات دولة القانون, إلى الحد الذي أصبحت فيه المعبر عن مدى ديمقراطية هذا النظام أو ذاك, كما تمارس هذه العملية في الإطار الدستوري المرسوم لها, ووفقا لأهداف واضحة خاصة وعامة , وقد يترتب على خروجها عن نطاقها وأهدافها المساس باستقرار المؤسسات السياسية, والتأثير سلبا على اتزان وتوازن النظام السياسي برمته.

غير أن بحث مفهوم الفعالية والرقابة , والتوسع في عرض أنواع الرقابة ومظاهرها وتحديد منزلتها في سلم ضمانات دولة القانون لا يكفي للإلمام بموضوع الرقابة البرلمانية, ما لم نتناول بالشرح الوسائل التي تمكننا من توظيف الرقابة على أعمال الحكومة, وهو ماسنتناوله بالتفصيل ضمن الفصل الثاني الموالي:

الفصل الثاني:

تطبيقات الوسائل الرقابية ومدى فعاليتها

إن رقابة البرلمان على الحكومة هي بالدرجة الأولى عملية سياسية , تستهدف نقد وتوجيه الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية, غير أن هذه العملية لا تتم إلا بوسائل تحددها الدساتير والنصوص القانونية , وهذه الوسائل هي مجموع الآليات الإجرائية والمؤسسية(1) التي يستطيع من خلالها البرلمان أن يفرض رقابته على أعمال هذه السلطة (2), وقد تبنت جل دساتير هذه الوسائل أو بعضها, واختلفت درجات التبني من نظام إلى آخر ,وهذا بغض النظر عن كون هذه الأنظمة برلمانية أو مختلطة أو رئاسية , لأن رقابة البرلمان على أعمال الحكومة هي حق أصيل يستمده من طبيعته, ولا يشترط أن يكون النظام برلمانيا ليمارس البرلمان وظيفته الرقابية , وإذا كانت المسؤولية السياسية للحكومة هي معيار للنظام البرلماني, إذ يكفي أن يكون النظام برلمانيا لتتقرر مسؤولية الحكومة أمامه , فإن هذه المسؤولية تنعدم في النظام الرئاسي, وهذا لايعني أن الرئيس أو الكونغرس في الولايات المتحدة ليسوا مسؤولين سياسيا البتة , إنما لا يعقل أيضا القول بأنه يحق للكونغرس أن يقيل الحكومة , ويحق للرئيس حل البرلمان , وبالشكل الذي تطبق فيه المسؤولية السياسية في النظام البرلماني, وفيما عدا ذلك , فإن النظم تختلف في تبني الوسائل الرقابية بحسب طبيعة النظام, ودرجة ديمقراطيته , ودرجة إقراره وعنايته بنظام المساءلة .

وما دامت الوسائل الرقابية هي منفذ البرلمان للولوج إلى أداء الجهاز الحكومي, فإن هذا يقتضي منا تناولها بالدراسة, بدءا بالتعريف بها وبيان خصائصها وأهميتها وأنواعها وآثار كل نوع منها في (المبحث الأول) , وأمام الاختلاف في تبني وتوظيف الوسائل الرقابية من قبل النظم المختلفة , يصبح من الضروري التطرق بالتفصيل إلى الوسائل الرقابية وبحث

---

1)– "يعد التحقيق آلية رقابية مؤسسية , فيما تعد بقية الآليات إجرائية كالأسئلة والاستجواب "

2)– د. مفتاح عبد الجليل,آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر,رسالة دكتوراه,كلية الحقوق ,جامعة محمد خيضر ,بسكرة,الجزائر, سنة 2008,ص57.

تطبيقاتها ومدى فعاليتها في التأثير على أداء الجهاز الحكومي, بتقسيمها إلى وسائل رقابية شهيرة تتبناها غالبية النظم ,وهي الأسئلة البرلمانية, والتحقيق البرلماني , والاستجواب في(المبحث الثاني) , ووسائل تعتمدها بعض النظم وتهملها أخرى, كالاتهام الجنائي وآليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية, وآلية المسؤولية السياسية في (المبحث الثالث) , وذلك وفقا لهذا التفصيل :

المبحث الأول:

تعريف الوسائل الرقابية وخصائصها وآثارها

قبل التعريف بوسائل الرقابة ينبغي الإجابة أولا عن سؤال دأب الدارسون على طرحه، وهو السؤال المتعلق بموقع ومركز البرلمان ضمن المؤسسات السياسية، وضمن النظام السياسي برمته، فالبرلمان يتبوأ في النظم السياسية مركز أساسيا وهاما، ويستمد هذا المركز من وظائفه وثقله في النظام السياسي، ومن المكانة التي تهيئها له الدساتير والنصوص القانونية، فما هي هذه المكانة؟ وما هو دور البرلمان؟ ومتى يشكل مركز ثقل في النظام السياسي؟ وإلى أي حد يمكن القول أنه يستمد هذه الأهمية من أهمية أدواته الرقابية؟ وإذا كان البرلمان يستمد مكانته في النظام السياسي من أسس قانونية وسياسية، كما يستمدها من وظائفه، ومن أهمية أدواته الرقابية ففيم تتجلى هذه المكانة؟ وماذا تعني الوسائل الرقابية للبرلمان؟وما هي أهميتها؟

يعد البرلمان قاعدة للنظام الديمقراطي لدوره الأساسي في ضمان توازن النظام ، وفي التنسيق المؤسساتي(1)، ولصلته الوثيقة بانشغالات الناخبين، واقتران تجسيدها عبر الأداء الحكومي، إضافة إلى دوره في مجال التشريع، والسهر على تكييف النص القانوني وفقا للمقتضيات المستجدة والمتجددة وطنيا ودوليا(2)، كما يستمد مركز الصدارة من كونه أرقى مؤسسة لتجسيد التمثيل, وتكريس الممارسة الديمقراطية(3)، ويضفي عبر التصويت والمناقشة والمساءلة طابع الشرعية على سياسات الحكومة، ويعطي المصداقية للنظام السياسي

---

(1)- سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة, مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني, الجزائر،العدد الأول، سنة 2003 ص40.

(2)- سعيد مقدم ,المرجع السابق، ص40.

(3)- د. ناجي عبد النور، البرلمان والتحول الديمقراطي, مداخلة قدمت بملتقى حول التحول الديمقراطي في الجزائر،كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2005.

ككل[1]، إضافة إلى ضمان توازن النظام واتزانه، ولا يحوز كل هذا الثقل إلا إذا توافرت له هذه الشروط:

1- أن يحوز صلاحيات واسعة يقرها الدستور ويحميها القانون.

2- أن يكون وسيطا نزيها صادقا بين الحكومة والناخبين.

3- أن يبرهن على انه المعبر الرئيسي عن مطالب ناخبيه وآرائهم وتجسيد مطالبهم وتطلعاتهم.

4- أن يمارس وساطته في إطار الدستور ودون تجاوز أو تعد ، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وضمان التوازن والتعاون بينها.

5- أن يتبوأ مركز ممثل الشعب تمثيلا يجعله العضو المحرك في الدولة[2].

6- أن يكون عاملا أساسيا وضروريا في إحداث التوازن بين السلطات, باعتبار التوازن ثمرة صراع بين البرلمانات والسلطة المطلقة، والذي يكفل عدم طغيانها واستبدادها، وهو طموح مشروع ومطلب ضروري، فإذا كانت فكرة التوازن مطلوبة ومرغوبة في كل عمل خلاق، وفي كل فن مبدع، فإنها كانت أدعى في مجال النظم السياسية، لأنها سبيل لتجنب الديكتاتورية[3].

7- أن يكون ذا كيان مستقل ذاتي، ينعم بحصانته، وحصانة نوابه، وينفرد بإدارة شؤونه وتسيير نفقاته.

8- أن تكون له السيادة في تحديد الأطر العلمية والقانونية لممارسة سلطته من خلال سن نظامه الداخلي، وتحديد صلاحياته واختصاصاته.

9- أن تحوز قراراته الحجية والقوة والثقل الذي يقره الدستور، ومن دون أن تعترض الحكومة أو تعيق نفاذ هذه القرارات.

10- أن تكون الرقابة على الحكومة أحد أهم اختصاصات البرلمان[4]، ومن مسؤولياته الأساسية، ومن وظائفه الرئيسية عبر توظيفه لأدوات الرقابة، وفقا لما رسمته التشريعات وأقره الدستور.

(**1**)- د. ناجي عبد النور, المرجع السابق.

(**2**)- د..إ دمون رباط، المرجع السابق، ص**709**.

(**3**)- د. بشير علي محمد الباز، المرجع السابق، ص**42**.

(4) - « Première en date et en importance des fonctions du parlement , le contrôle de l'action gouvernementale revêt des formes très diverses, à la limite, on pourrait soutenir que toutes les activités des assemblées comme relevant de leur mission de

وإذا ما استأثر البرلمان بهذه المواصفات، وتسلح نوابه بالوعي واليقظة، وقوة الحجة، وضمنوا توظيفا فاعلا لوسائل الرقابة، وجسدوها في الواقع، وقاوموا معوقاتها أمكن أن يكون معبرا رسميا عن موجات المطالبة الكبرى(1).

وما يلاحظ أن هذه المواصفات لا تتوافر في جميع البرلمانات، إنما من يحوزها نادر وقليل كبرلمانات الديمقراطية الغربية (نصا وممارسة)، أما ما عداها فإن الدساتير تقر له الكثير من هذه المواصفات إلا أن عوائق كثيرة تحول دون حيازتها، وسأتطرق لهذه العوائق في خطوات الموضوع الموالية.

وما دام للبرلمان هذا المركز فإن للوسائل الرقابية التي يوظفها في ممارسة الرقابة تعريفها وأهميتها وخصائصها التي تستمدها من هذا المركز, فماذا يقصد بوسائل الرقابة؟ وفيم تتجلى أهميتها؟ وما هي الخصائص التي تميزها عن غيرها؟

المطلب الأول:

تعريف وسائل الرقابة وأهميتها وخصائصها

تمارس الأنظمة حياة برلمانية في مناخ مؤطر, ومن مكونات الحياة البرلمانية الرقابة البرلمانية التي تشكل قلبها النابض(2)، والذي يحركها ويضمن صيرورتها وفاعليتها, لضمان استقرار واستمرار وتوطيد أركان النظام هو البرلمان، ولا يتحقق ذلك إلا بتعزيز الرقابة البرلمانية نفسها، بتسليحها بجزاءات قانونية، تضمن لها الفعالية، ومن دون عوائق، وفي ظل سلامة التنظيم، بتحديد أطر وقواعد وأصول وآليات ممارستها لتظل في إطار القانون، ولئلا تحيد عن مهامها، ولتفادي هذا تضع الدساتير تنظيم رقابة البرلمان في الصدارة، لأنها من أخطر المسائل التي تنكب الدساتير على تنظيمها بإحكام, لتفادي عدم استقرار المؤسسات وعرقلة استمراريتها(3), كما توفر ضمن هذا التنظيم آليات أو وسائل لممارسة هذه الرقابة, فما هي ماهية الوسائل الرقابية؟وما هي أهميتها؟ وما هي خصائصها؟

---

contrôle, et que leur fonction législative elle-même n’est plus de mes jours qu’un aspect de celle –ci .v. Bernard chante bout. le contrôle parlementaire, op. cit.p3.

(1)– موريس دي فرجيه، المرجع السابق، ص118.

(2)– "تعتبر الرقابة من أقدم وظائف البرلمان، وأشهرها سياسيا". انظر: د. ناجي عبد النور: النظام السياسي الجزائري,مديرية النشر لجامعة قالمة, الجزائر,سنة 2006ص192.

(3)– بن مالك بشير، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مجلة الأوراسي، العدد الأول، سنة 2002، ص19

الفرع الأول:

تعريف وسائل الرقابة وأهميتها

الوسائل الرقابة هي محرك الرقابة على أعمال الحكومة، التي تبعث الحياة في الحوار المستمر بين الحكام والمحكومين، لكونه الحوار المتكافئ بين الذين يعملون وبين الذين يحكمون على العمل [1]، فما هو التعريف اللغوي والاصطلاحي للوسائل الرقابة ؟ وما هي أهميتها؟

أولا : التعريف اللغوي

إن الوسائل الرقابية هي وفقا لما أورده أوليفييه دو هاميل–إيف ميني في المعجم الدستوري: "تقنية تسمح بنقل رسالة", ويقابل كلمة " وسيلة" باللغة الفرنسية كلمة *"moyen"* , ووسيلة النقل*(moyen de transport, de locomotion)* ووسيلة الاتصال *(moyen de communication)*، وقد ورد في قاموس(*le Robert*) شرحا للوسيلة كالتالي[2] :

(moyen : au sens de" intermédiaire " : ce qui sert pour arriver à la fin , la fin justifie les moyens)

فهي بهذا المعنى الوسائط أو قنوات الاتصال، أو المسالك التي تساعد على التبليغ، أو هي آليات الحوار بين السائل والمجيب.

ثانيا : التعريف الاصطلاحي

يعرفها الأستاذ العيد عاشوري بأنها "مجموعة الإجراءات المقررة دستوريا يخول بموجبها البرلمان صلاحية الرقابة على الحكومة، والإدارة العامة، فهي رقابة متخصصة تحدد القوانين عادة إجراءاتها وشروط ممارستها" [3]

ويعتبرها الأستاذ محمد عبد الحميد أبو زيد بأنها مجموعة الوسائل الفنية التي تكون بيد المعارضة لإرغام الحكومة على شرح سياستها، وأداة إثارة حفيظة الرأي العام إزاء المسائل المصيرية.

---

(1)– أندريه هوريو، المرجع السابق، ص109.

(2)– انظر: محمد شيرين الكردي، قاموس ابن سينا، مكتبة ابن سينا للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2000، ص352، وانظر: ***.Paul Robert, Petit Robert, le Robert, Paris 11 :1992.P1240***

(3)– العيد عاشوري، نحو تطوير رقابة عمل الحكومة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة ,الجزائر، العدد 14، نوفمبر 2006، ص55.

فالوسيلة إجراء يراد من توظيفه أمرا معينا، والأثر هو ما يرتبه هذا الاتباع، فإذا كانت وسائل الرقابة هي المسلك المتبع لأعضاء البرلمان للتيقن من سلامة الأداء الحكومي، فإن أثرها هو ما أفضى إليه اتباع هذه الوسيلة، فهي أدوات لتحقيق الاتصال،أو هي قنوات الاتصال التي تنقل الرسالة من المرسل وهو النائب والمستقبل وهو عضو الحكومة.

وفي مجال التربية والتعليم هي الوسائط التي يستخدمها المعلم في الموقف التعليمي لتوصيل الحقائق.

فوسائل الرقابة هي مرصد للبرلمان الرقيب، الكاشف للاختلالات في سيرورة الجهاز الحكومي، ليتدخل الرقيب في الوقت المناسب من منافذ دستورية، وعبر المساءلة والنقاش والحوار والتحقيق والتقييم, لضمان التطبيق السليم لسياسات الحكومة وبرامجها.

ثالثا : أهمية وسائل الرقابة

تجسد وسائل الرقابة البرلمانية الجزاءات القانونية الناجمة عن انحراف الحكومات عن التطبيق السليم للقانون، وتضمن التزامها بالمهام الموكلة إليها في ظل القانون وفي إطاره، وبالمقابل فإن للحكومات أدوات إلزام المجتمع [1] بتنفيذ القانون واحترامه، فتترسخ بذلك قاعدة الالتزام التبادلي، لأن النظم الدستورية في الديمقراطيات الغربية تتأسس على هذه القاعدة بين السلطة من ناحية، وبين المجتمع من ناحية أخرى [2].

فعنصر الإلزام والجزاء ضمانة تكفل فعالية وقوة وسائل الرقابة، وبقدر ازدياد قوة الإلزام تزداد اطرادا قوة الوسيلة، وتتباين هذه القوة بتباين النصوص الدستورية التي تقرها وتحدد شروطها وإجراءاتها، وكل هذا جعل وسائل الرقابة تتصدر آليات التنظيم الديمقراطي لأهميتها وضرورتها، وتتحدد هذه الأهمية فيما يلي:

1- أنها تعتبر من أهم الوسائل التي تجسد رقابة البرلمان على الحكومة، ومن دونها تتعذر صيرورة الرقابة ممارسة في الواقع [3].

2- أنها من أهم الوسائل العملية التي تسلحت بها الشعوب للمشاركة في ممارسة السلطة، وتوظيفها في ترويض تعسف الحكام [4] وتجاوزاتهم وإلزامهم باحترام القانون.

(**1**)-" تحتكر الحكومة وسائل إلزام المجتمع بتنفيذ القانون واحترامه، وتتدرج في ذلك بدءا من الإقناع لفرض الوسائل القانونية، إلى الإكراه المادي".

(**2**)- د. محمد الحموري، الأسس المطلوبة لأنظمة المساءلة والمحاسبة، ندرة المساءلة والمحاسبة، المرجع السابق، ص**90**.

(**3**)- د. محمد ما لكي، آثار غياب المساءلة السياسية... ، المرجع السابق, ص**52**.

(**4**)- د. يحي الحمل، المرجع السابق، ص**143**.

3- في غياب هذه الوسائل أو عدم توظيفها تنقطع سبل الحوار بين الحكام والمحكومين، وتتوقف آلة الحياة البرلمانية والرقابية على الخصوص، ويصبح عصيا على المجتمع فهم ما يجري في مؤسسات دولته ومتابعة نشاط الحكام ومساءلتهم، ويصعب التمرس على الحوار الحر، والمناقشة والتداول طواعية، في كل ما له صلة بالنشاط العام(1).

4- إن أهمية هذه الوسائل في بناء النظم الديمقراطية فرضت على أغلب النظم السياسية في العالم تبني الرقابة بآلياتها, الديمقراطية منها والشمولية والتسلطية (2), فما من نظام حكم إلا ويضم أجهزة أو آليات للمحاسبة الإدارية والمالية، لذلك نصت عليها الدساتير، ومن خلال هذه النصوص يتم التعرف على نوع النظم, مختلطة هي أم رئاسية أم برلمانية، فمن خلالها يتم الكشف عن طبيعة النظام، وتحديد هويته.

وللاقتراب أكثر من مدلول وسائل الرقابة ينبغي تحديد الخصائص التي تميزها عن غيرها ضمن هذا الفرع:

الفرع الثاني:
خصائص الوسائل الرقابية

تنفرد وسائل الرقابة البرلمانية بخصائص مميزة تستخلص من التعريف الموالي لهذه الوسائل, ومؤداه أنها " مجموع السلطات والمكنات الدستورية، ومجموعة الإجراءات المقررة حصرا لتحريك وممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والإدارة العامة من خلال الحكومة وبواسطتها" (3), ومن هذا التعريف نستخلص هذه الخصائص:

أولا : الوسائل الرقابية سلطات ومكنات دستورية (4):

تستمد وسائل الرقابة سلطتها من سلطة وسيادة البرلمان، الذي يستمدها هو الآخر من الدستور، وتصطبغ هذه الوسائل بهذه الصفة باعتبارها أداة لتحريك الرقابة على الحكومة، وملاحقة المسؤول عن الإخلال ومساءلته، فكونها سلطة يعني تملكها لسلطات القوة والحجة بالمفهوم اللغوي، وهي تعبر عن العلاقة القائمة بين الحاكم والمحكوم بالمفهوم السياسي.

(**1**)- د. محمد مالكي، المرجع السابق ، ص**76**.

(**2**)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص**7**.

(**3**)- د. عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية ...، المرجع السابق، ص**199**.

(**4**)- "لا يميز الكتاب بين الآلية والوسيلة مع أن الأولى تعني الجهاز أو التقنية ويقابلها بالفرنسية (***mécanisme***) ،والثانية أداة (***moyen***) " انظر: محمد شيرين الكردي: قاموس ابن سينا ، المرجع السابق، ص**331**.

كما تعني السلطة قدرة الهيئة الحاكمة، أو الشخص على استعمال أفضل الوسائل لتجسيد صلاحياته واختصاصاته التي خولها له القانون [1].

غير أن هذه السلطة لا تمارس إلا في الإطار الذي حدده الدستور، فغالبية الدساتير تنص على الرقابة البرلمانية وتحدد وسائلها، وتختلف الوسائل المدسترة باختلاف الأنظمة السياسية، فقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 134، وعلى الاستجواب في المادة 133 منه، وعلى لجان التحقيق في المادة 161، وعلى مناقشة السياسة الخارجية في المادة 130، وعلى مراقبة الاعتمادات المالية في المادة 160، وعلى التصويت على برنامج الحكومة في المواد من 80 إلى 83، وعلى بيان السياسة العامة وملتمس الرقابة والتصويت بالثقة في المواد 84، 135، 136، 137 من الدستور.

ثانيا: وسائل الرقابة ذات نطاق محدد

تتحدد اختصاصات وسائل الرقابة، ومجالات تحريكها وممارستها في الإطار الذي حددته الدساتير والقوانين، ولا تخرج عن هذا الإطار، وذلك بموجب نصوص دستورية, أو نصوص محددة عضوية أو أساسية أو قوانين ناظمة لاختصاصات وسائل الرقابة, فالأسئلة مثلا لا تستعمل لمراقبة سياسة الحكومة والسير الجيد للإدارة، ولكنها تستعمل من أجل الحصول على معلومات قانونية وإدارية حول موضوع محدد، والجواب عنها لا يؤدي إلى التصويت بطرح الثقة بالضرورة[2] ، فتختص الأسئلة باستفسار وزير عن حقيقة موضوع محدد يخص أعمال الوزارة أو الحكومة ككل.

وللاستجواب نطاق يتحدد في محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف من تصرفاتها فيما يتعلق بالشأن العام، واللجوء إلى مناقشتها في سياستها ونزع الثقة منها.

وللتحقيق البرلماني نطاقه فيتم بواسطة لجنة تحقق في شأن ما أوتصرف معين من التصرفات الحكومية والإدارية التي تقوم بها السلطة التنفيذية [3] .

ثالثا : تحريك وسائل الرقابة

---

1)- « le pouvoir c'est la capacité à une autorité, ou une personne, d'utiliser les moyens propres à exercer la compétence qui lui est attribuée par la loi » voir: Définition du pouvoir,dans le site: (www.dictionnaire-juridi.com)

(2)- Philipe Ardant, institutions politiques et droit constitutionnel, 12ed, LJDJ Paris, 2000.p24.

(3)- د. أحمد سرحال، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، بيروت، ص18.

لا تتحرك وسائل الرقابة في الفراغ، إنما تنطلق من السياسات العامة والبرامج الحكومية التي يناقشها البرلمان ويصادق عليها كمعيار للرقابة البرلمانية[1] ، فترصد الوسائل مدى تطابق التنفيذ مع هذه السياسات والبرامج، والحرص على التطبيق السليم للنصوص القانونية، وتتحرك هذه الوسائل إذا ما تبين بأن الحكومة لم تبرر تصرفاتها، أو إذا ما اكتشفت تجاوزات من الإدارة، وبالتالي دفع الوزير إلى اتخاذ الإجراءات الضرورية لمعالجتها أو إصلاحها،ولا تتحرك إلا من خلال الحكومة وبواسطتها، فيتم جمع المعلومات والحقائق الواقعية ميدانيا ، ويتم بعدها إجراء عملية المطابقة والمقارنة بين ما استخلص من الميدان وبين ما هو مقرر في برنامج الحكومة ، وفي حالة انعدام المطابقة تتحرك هده الوسائل على خلفية الإخلال بالميثاق المبرم بين الحكومة والبرلمان, هذا عن الخصائص, أما بشأن الأنواع فإن السؤال المطروح بهذا الخصوص هو: ما هي أنواع الوسائل الرقابية من خلال الآثار التي ترتبها ؟

المطلب الثاني :

أنواع الوسائل الرقابية بحسب آثارها

إذا كانت جل غايات توظيف وسائل الرقابة تتمثل في التيقن من الكيفيات التي تدير بها الحكومة سياساتها، واللجوء عبر هذه الوسائل إلى إيقافها عند حدودها إذا ما جاوزت الحدود التي قد تخل بالتوازن، وتهدد استقرار واستمرار النظام السياسي، فإن الأمر لا يتوقف عند هذا الحد، بل إن توظيف الوسيلة والآثار التي تحدثها يكشف بجلاء طبيعة هذا النظام وهويته، فتعد بذلك أحد أهم المعايير المحددة لهوية النظام، فبقدر خطورة الأثر أو محدوديته أو اقتصاره على الاستعلام تتحدد نوعية الوسيلة، وتتحدد بالتالي طبيعة النظام الذي يتبناها، غير أن هناك وسائل واسعة النطاق تنتشر في أغلب الأنظمة كالأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني، ومع ذلك فإن ضعف أو قوة تأثيرها تختلف من نظام إلى آخر، مما يؤكد أن الارتباط وثيق بين طبيعة الأنظمة ونوعية وسائل الرقابة، ومدى تأثيرها، فما هي أنواع الوسائل الرقابي بحسب آثارها؟

---

(1)– د. عمار عوابدي, مكانة آليات الأسئلة...، المرجع السابق، ص114.

الفرع الأول:

وسائل مرتبة للمسؤولية السياسية

يعد هذا النوع من الوسائل من أمضى وسائل الرقابة وأكثرها فعالية وخطورة, إذ يؤدي توظيفها إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، بحجب الثقة عنها كلية أو إقالة أحد وزرائها، وتتنوع هذه الوسائل بتنوع الأنظمة السياسية, ومن أهمها:

أولا : الاستجواب

يعد الاستجواب في بعض الأنظمة من أخطر وسائل الرقابة على الحكومة, لكونه ذو طبيعة اتهامية[1], أي أنه يتضمن اتهاما للحكومة أو لأحد أعضائها إزاء تقصير أو إخلال لدى القيام بتصرف معين، أو عندما يتجاوز أحد أعضاء الحكومة حدود صلاحياته أو يسئ توظيفها، وهو ذو أثر عقابي وخيم[2] إذا ما رتب إثارة المسؤولية السياسية، أورتب حجب الثقة عن أحد الوزراء، وتتفاوت درجة تأثيره من نظام إلى آخر، فهو في الدستور الكويتي يؤدي إلى سحب الثقة من الوزراء، أو من أحد أعضائها، وفق لما نصت عليه المواد 100، 101، 102 منه، أما في فرنسا فقد تراجع عنه دستور 1958 الفرنسي وعوضه بالسؤال، وذلك لما أسئ استخدام الاستجواب من المعارضة في فترة الجمهورية الثالثة والرابعة، كما يعد السؤال في انجلترا في مرتبة الاستجواب، إذ أنه كفيل بتحريك مسؤولية الوزارة، وفي النظام الجزائري يبدو عديم الفعالية[3] إذا ما قورن بأدوات أخرى.

ثانيا : التصويت بالثقة

من أهم خصائص الأنظمة البرلمانية، وبعض الأنظمة المختلفة وجوبية حيازة ثقة البرلمان إذ لا يمكنها مواصلة عملها من دون ذلك[4] , فهي بحاجة إلى تأييد البرلمان باستمرار، لأنها تستمد منه مشروعية برنامجها، كما تستمد الأدوات القانونية لتنفيذه[5], لذا فإنها مضطرة إلى طلب ثقته لتأكيد ذلك، وضمان مساندته بالتصويت لها بالثقة إذا كان برنامجها يعبر بصدق عن رأي الأغلبية، وإذا لم يكن كذلك فقدت هذا الدعم، وتخلت عنها الأغلبية بسحب الثقة منها .

---

(1)- د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص**125**.

(2)- نفس المرجع، ص**125**.

(3)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص**183**.

(4)- نفس المرجع.

(5)- نفس المرجع.

ويتم هذا الإجراء بمناسبة عرض برنامج الحكومة على البرلمان، أو لأجل الموافقة على تشكيلها لأول مرة[1] ، أو عند عرض بيان السياسة العامة السنوي، أو عندما تطلب الحكومة بنفسها تصويتا بالثقة.

لهذا فإن التصويت بالثقة سلاح حاد في يد البرلمان يرتب إسقاط الحكومة إذا ما فقدت ثقة الأغلبية.

ثالثا : التصويت على ملتمس الرقابة[2]

هو أداة فعالة تهدد هي الأخرى استمرار الحكومة، وتتيح للنواب تحريك مسؤوليتها ، و يؤدي إلى إسقاطها إذا ما صوتوا عليها ، ويعد النظام الفرنسي رائدا في النص على هذه الوسيلة كما جاء في المادة 49 بالفقرة الثانية من دستور 58 الفرنسي[3] ، كما نص عليه الدستور الجزائري لسنة 89، ودستور 96[4], على أن يقترح الملتمس بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، أو عرض بيان أو نص أو تصريح , ويتم توظيفه بلائحة توقع من عدد من النواب يضمنونه الانتقادات الموجهة إلى الحكومة، وإذا ما استوفى شروطه [5] وإجراءاته المنصوص عليها, وتم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة, فإنه يؤدي إلى إقالة الحكومة.

---

(1)- د. عمار عباس، المرجع السابق ، ص284.

(2)- ملتمس الرقابة هو ترجمة لعبارة "*la motion de censure*"

(3)-"l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale" art 49/2 de la constitution française de 1958.

(4)- "تنص المواد 84، 135، 136، 137 من دستور 96 على نطاق توظيف ملتمس الرقابة وشروطه وإجراءاته، وما يرتبه، كما نصت أيضا المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي رقم 99-02 على إجراءات المصادقة عليه".

(5)- "نصت المواد 136،135، 137 من دستور 96 الجزائري على شروط وإجراءات وآثار ملتمس الرقابة، ففي المادة 135 "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة.لا يقبل الملتمس إلا إذا وقعة سبع 1/7 عدد النواب على الأقل". وفي المادة 136 :" تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية 2/3 النواب

ولا يتم التصويت عليه إلا بعد 3 أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

وفي المادة 137 :" إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول) استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية." انظر:دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،الصادر بالجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996.

الفرع الثاني:

وسائل ممهدة لإثارة المسؤولية

يشكل توظيف بعض وسائل الرقابة مقدمة أو تمهيدا لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فتكون سابقة على الوسائل المثيرة للمسؤولية وممهدة لها، مما يعني أنها أقل تأثيرا، ودون خطورة الاستجواب وملتمس الرقابة وطرح الثقة بالحكومة، لذلك تعد البداية المنطقية لتوظيف الوسائل الأخطر، ومن هذه الوسائل:

أولا : اقتراح التأجيل للمناقشة

إذا ما وجد النائب أن الإجابة عن السؤال غير مقنعة، فإنه يسلك أسلوب التصعيد، ويلجأ إلى تقديم اقتراح بتأجيل المناقشة، إذا ما انتهت الفترة المحددة للأسئلة, ولم يتمكن صاحب السؤال من الإلمام بإجابة وافية ومرضية، وللإحاطة بكل جوانب السؤال يقدم هذا الاقتراح فهو بمعنى آخر السؤال مع المناقشة، وهذا ما نصت عليه المادة 24 من اللائحة الداخلية لمجلس العموم[1] ، ويقابل هذه الوسيلة تحويل السؤال إلى استجواب في بعض الأنظمة.

وتعد هذه الوسيلة أداة للفحص والتدقيق، وكشف ما تقوم به الحكومة من خطط وأعمال[2] ، وهو من الأدوات الفعالة في بريطانيا، لأنه قد يؤدي إلى توجيه اللوم إلى الحكومة، ويصوت على عدم الثقة بها[3] .

ثانيا : تقارير لجان التحقيق

إذا ما أراد البرلمان أن يصل ذاتيا إلى حقائق تتعلق بقضية هامة، أو أن يصل إلى كشف الاختلالات أو التجاوزات التي صدرت من الحكومة أثناء أداء مهامها، فإنه يلجأ إلى لجانه الدائمة، أو إلى تشكيل لجان تحقيق مؤقتة للوصول إلى الحقيقة بنفسه، فالتحقيق البرلماني هو فعل رقابي لا يقتصر على طرفين كالسؤال, إنما يتعداه إلى مجموعة من أعضاء البرلمان في مواجهة الجهاز الحكومي لفحص أنشطة هيئة من الهيئات الحكومية، أو معرفة حقيقة الأوضاع المالية لمؤسسة من المؤسسات، وإعداد تقرير بشأن ذلك، ليحال

---

(1)– "يمكن حصر 31 اقتراحا في الفترة من سنة1873 إلى سنة 1877 بإنجلترا" . انظر: د. إيهاب زكي سلام. المرجع السابق، ص90.

(2)– د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص108.

(3)– نفس المرجع,ص108.

التقرير إلى المجلس للنظر فيه واتخاذ القرار المناسب بشأنه بعد مناقشته والمصادقة عليه، وقد يتمخض عنه تبرئة الحكومة أو إدانتها.

ثالثا : طلب الإحاطة

وهو أداة لتبصير الحكومة بأمر معين لأجل التدخل لتنفيذه، أو لاتخاذ القرار المناسب لتجنيب أثر سلبي نتيجة تصرف معين، أو لإزالة عائق يمنع الإنجاز السليم لأداء ما، أو لحل إشكال عالق يعيق السير العادي لإدارة أعمال هيئة أو مؤسسة أو جهاز، وطلب الإحاطة في حقيقته يؤازر أداء الحكومة[1]، وبالتبعية يحيطها علما بما صعب عليها علمه بشأن الانحرافات والنقائص والعوائق التي تطبع أداءها في تسيير الأجهزة والموافق, فيكون من واجب النائب إعلامها بما تجهله، لئلا يكون الجهل عذرا[2] إذا أثيرت مسؤوليتها، مما يجعل هذه الأداة مقدمة لتوظيف الاستجواب الذي يؤدي غالبا إلى إثارة مسؤولية الحكومة.

الفرع الثالث:

وسائل ذات آثار محدودة

كما توظف الوسائل الرقابية وفقا لنطاقها، فإنها توظف أيضا وفقا للآثار التي ترتبها، فإذا ما سعى النواب إلى إلحاق الهزيمة بالحكومة وإقالتها وظفوا الأدوات التي تثير مسؤوليتها، وطرح الثقة بها، وإذا أرادوا إشهار سلاح الوعيد وظفوا الوسائل الممهدة لإثارة المسؤولية، أما إذا سعوا إلى الاستعلام والحوار وتبادل الرأي وظفوا وسائل محدودة الأثر، ومن هذه الوسائل:

أولا : الأســـئلة

تعد الأسئلة بنوعيها الشفوي والكتابي من أشهر أدوات الرقابة، وهي السلاح الأكثر توظيفا من جانب البرلمان في مواجهة الحكومة، ويقصد بها استيضاح عضو البرلمان عن موضوع معين[3] ، أو استفهام منه عن شأن ما، أو تنبيه الحكومة إلى أمر ذي أهمية[4]، والهدف منه الاستعلام ، والتأكد من حدوث واقعة علم بها، أو تقصي النواب للحكومة في

(**1**)- " قد يلجأ النواب إلى طلب الإحاطة إذا تعلق الأمر بقضية عاجلة أو خطيرة ويدعى عند ذاك البيان المعجل".انظر: د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص**42**.

(**2**)- "إن طلب الإحاطة لا يقترن بجهل الحكومة أو علمها بالمشكلة التي يتعلق بها الطلب، فجهلها ليس شرطا لقبول الطلب، وإن علمها به ليس سببا لرفضه" . انظر: نفس المرجع ، ص**43**.

(**3**)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص**27**.

(**4**)- نفس المرجع.

مسالة معينة[1]، ويعد السؤال من الأدوات المحدودة الأثر لكون غايتها استعلامية بالدرجة الأولى، ورغم هذا فقد اكتسب شهرة لكونها البداية المنطقية للوسائل الممهدة أو المرتبة لإثارة المسؤولية، وقد ارتقت إلى مرتبة الحقوق البرلمانية الدستورية في دستور 58 الفرنسي[2].

ثانيا : آلية طرح موضوع عام للمناقشة

يحق لعدد من أعضاء البرلمان (تحدده الأنظمة الداخلية) طلب عرض موضوع عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية للمناقشة في المجلس، ويعرفه النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة 125 بأنه " تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة" وتتنوع موضوعات المناقشة، فمنها ما يتعلق بالأمن الوطني، أو بالسياسة الخارجية أو المالية أو الإدارية، وغالبا ما يكون هدفها تأييد ومؤازرة الحكومة في مواقفها، إلا أن المناقشة قد تطبع بالحدة إذا تعلق الأمر بالميزانية، أو مراقبة الإنفاق، غير أنها لا تحقق غاياتها إذا كانت المواضيع محل المناقشة تتطلب قدرا من المعرفة والتخصص والدراية الواسعة بالموضوع محل النقاش.

ويحق للمجلس أن يستبعد الموضوع المقترح للمناقشة إذا رأى أنه غير صالح لذلك، كما يحق للحكومة أن تطرح هي الأخرى موضوعا للمناقشة [3] وذلك لمعرفة موقف المجلس منه ودرجة تأييده له، أو تحفظه منه[4].

ثالثا : الرقابة من خلال اللجان

تقر أغلب النظم الداخلية للبرلمانات تشكيل لجان دائمة مختصة تتولى دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها.

كما تتولى بحث الموضوعات التي تدخل في نشاطات الوزارات بتجميع البيانات والمعلومات المتعلقة بها [5].

كما أن لها أن تستمع إلى الوزراء أو من ينوبهم بشأن هذه المواضيع [1]، ليتيسر للمجلس تكوين رأي محدد بشأنها عند مناقشتها، ولتحقيق هذا الهدف لها أن تطلب عن

---

(1)– د. عمار عباس، المرجع السابق، ص27.

(2) – د. عمار عباس، المرجع السابق، ص27.

(3)– د. نعمان عطا الله الهيثي ,المرجع السابق، ص43.

(4)– "في بعض البلدان العربية يجوز للحكومة من تلقاء نفسها أو بمناسبة سؤال موجه إلى أحد الوزراء أن تطلب مناقشة موضوع معين يتعلق بالسياسة العامة للدولة لتحصل من خلاله على رأي المجلس". انظر: نفس المرجع، ص63.

(5)– نفس المرجع,ص43.

طريق المجلس ما تراه ضروريا من بيانات ووثائق من الوزارات المختصة لتتمكن من إعداد تقاريرها.

فوظيفة اللجان المختصة هي إعلام البرلمانات بالمعلومات والحقائق عبر التقارير تحريا للدقة وتوضيحا للرؤية، ليسهل اتخاذ المواقف المسؤولة والموضوعية حيالها (2)، فدورها استعلامي أساسا.

تلك هي أنواع غالبية الوسائل الرقابية المعتمدة من قبل غالبية النظم السياسية، وذلك بحسب الآثار التي ترتبها , غير أنها ليست مشتركة بين هذه النظم فقد يتبنى النظام البعض منها ولا يعرف الأخرى، إلا أن المشترك منها في غالبية النظم هو الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق، وهو ما سأتناوله كنموذج يعكس وظائف وسائل الرقابة وأهدافها وشروطها وإجراءاتها وتطبيقاتها, وما يرتبه هذا التوظيف, وذلك ضمن هذا المبحث :

المبحث الثاني:

الآليـات الرقـــابية الشـــهيرة

ذكرت سابقا أن البرلمان يظل معلما للمجتمع الديمقراطي, تتجسد من خلاله سيادة الشعب، وتتحقق عبره المشاركة السياسية، لكونه المؤسسة الأكثر قربا وارتباطا بالمجتمع، كما يظل ساحة سجال بين الحكام والمحكومين، وبين الأغلبية والمعارضة، فهو منبر للمعارضة للتعبير عن مطالب الناخبين, ويأتي هذا التعبير في صورة حوار يتم فيه تبادل وجهات النظر وتقليب الآراء، وتناول البدائل والتوفيق بينها (3)، مما يجعل هذا التداول حوارا متكافئا بين الرقباء والحكام, وبين الذين يعملون والذين يحكمون على العمل، فوجود الرقباء على الحكام أصبح ضرورة بديهية(4)، وتحقيق هذا يتم بوسائل رقابية تتبنى النظم منها ما تراه متفقا مع نظامها ومع ظروفه، وهي كثيرة, وقد أشرت إلى أغلبيتها، غير أن الشهيرة منها والمشتركة لدى غالبية النظم وبإجماع الفقهاء هو الأسئلة، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، وتقترن هذه الأدوات في قوة أو ضعف تأثيرها بنوعية الحوار, فإذا ما كان بسيطا بين عضو

(**1**)– نص دستور **96** الجزائري على إمكانية استماع اللجان إلى أعضاء الحكومة في الفقرة الثانية من المادة **133** كما يلي: "يمكن للجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة."

(**2**)– د. عمار عوابدي، مكانة آلية الأسئلة..., المرجع السابق، ص**43**.

(**3**) – د علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان، وقائع المؤتمر السنوي الثاني،المرجع السابق, ص**5**

(**4**) – اندريه هوريو المرجع السابق، ص**1999**.

البرلمان والوزير نكون أمام السؤال[1]، وإذا ما انتظم الحوار بين عدد من الأعضاء ووزير أو أكثر أو رئيس الحكومة تكون أمام الاستجواب، وقد يكون الحوار أكثر تعقيدا عندما يتم التحقيق مع موظفي وزارة، أو التحقق من المستندات بفحصها، أو جمع الحقائق والبيانات فنكون أمام التحقيق.

فتناول هذه الوسائل بالتفصيل يرجع إلى سببين:

الأول: اعتمادها كنموذج لوسائل الرقابة عبر التطرق إلى أساليب وإجراءات توظيفها في النص والممارسة, مما يتيح لنا معرفة حقيقتها وواقع ممارستها عمليا.

الثاني: اعتبارها من جانب الكثير من الفقهاء الوسائل الفعلية والحقيقية لممارسة الرقابة وما عداها هو وسائل فرعية أو آثار[2] لتوظيف هذه الوسائل, مما يفرض التطرق إليها بالتفصيل وذلك ضمن هذه المطالب :

المطلب الأول:

الأسئلة البرلمانية ومدى فعاليتها

تعد الأسئلة البرلمانية أكثر الأدوات شيوعا وشهرة في غالبية الأنظمة السياسية, وبإقرار غالبية فقهاء القانون الدستوري، والذين يجمعون على أنها حق برلماني دستوري أقترن ظهوره بظهور البرلمان، بدءا بانجلترا التي باشر برلمانيوها السؤال في أعقاب ظهور المسؤولية الوزارية[3]، ثم استقرت بعد ذلك في معظم النظم السياسية، وقد أقرتها الدساتير اعترافا بأهميتها في دعم النظم الديمقراطية، ولدورها البارز في ترقية وتحفيز العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وإرساء دعائم التعاون والتكامل بينهما، كما أنها من أولى قنوات التعبير عن اهتمامات المواطنين عبر ممثليهم الذين يتحسسون[4] باستمرار نشاطات الحكومة، ويتتبعون أداءها عن قرب، ويلاحقون كل تقصير في هذا الأداء بالتحري والتقصي والسعي إلى معرفة الحقائق[5]، وبالتبعية يفرضون على الحكومة تقديم الإيضاحات اللازمة لبرامجها، والتعريف بغاياتها ، ورفع اللبس عن كال العوائق فيحصل الاقتناع، وتتوطد روابط الثقة بين

---

(1) - د إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ص23.

(2) – "ينبغي التمييز بين وسائل الرقابة ونتائجها لئلا يعتبر الباحث الوسيلة نتيجة أو العكس،وأن معيار التفرقة بينهما هو الحوار، فكلما كان الأمر قائما على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، أما ما نشأ بناء على هذا الحوار فهو نتيجة له، وماعدا ذلك فلا صلة له بالرقابة البرلمانية" انظر: د إيهاب زكى سلام نفس المرجع، ص23.

3) – Bernard Chante bout. Op. cit,p242.

(4) – عبد العزيز زياري , الكلمة الافتتاحية لوقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي, المرجع السابق،ص 9،10

5)– نفس المرجع.

الرأي العام والحكام، وهذا لا يتحقق إلا بتوظيف أولي أدوات الاستعلام، وهي الأسئلة البرلمانية, فما هي الأسئلة البرلمانية؟ وبماذا تمتاز ؟ وما هي أنواعها؟ وما هي شروط وإجراءات توظيفها وما قيمتها في سلم الأدوات الرقابية؟ وما مدى فعاليتها لدى التطبيق؟ هذا ما سأعرضه ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

ماهية الأسئلة البرلمانية و وظائفها

لأجل تعريف شامل بالسؤال البرلماني,وبيان وظائفه, ينبغي معالجة ذلك كالتالي:

أولا : تعريف الأسئلة

يتحدد تعريف الأسئلة ووظائفها فيما يلي:

اختلف الفقهاء في بناء تعريف شامل للسؤال فمنهم من اقتصر على وصف السؤال وتقرير أوضاعه[1]، فهو بهذا المعنى التصرف الذي بموجبه يطلب نائب توضيحات حول نقطة معينة[2]، أو هو استفسار عن أمر بجهله عضو البرلمان، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور[3]، أو هو استيضاح لجلاء أمر غامض أو مجهول[4]، ومنهم من بنى التعريف على جوهر السؤال وعناصره والهدف منه، ولذلك فهو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة ما أو أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل[5]، فالتعاريف الأولى ركزت على شكل السؤال دون التطرق إلى جوهره والهدف منه، أما التعريف الأخير فهو أشمل لأنه بني على جوهره وعناصره، وهو تقصي الحقيقية والكشف عنها، ويستخلص من هذا التعريف ما يلي:

1- أن تعريف السؤال لا يتوقف عند وصفه ولا يتوقف عند بدايته وهي الاستفسار والاستيضاح[6].

---

1)- Gérard Burdeau, le contrôle parlementaire, documentation d'étude. N°14, Paris. 1970, p25.

(**2**) – د مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري فقها وقضاء ،دار المطبوعات الجامعية،مصر،ط**9**،ص**619**.

(**3**)- نفس المرجع، ص**619**.

(**4**) – د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية, رسالة دكتوراه, جامعة عين شمس, سنة**2006**, ص**109**.

(**5**) – د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**27**.

(6)-' Les questions sont des demandes de renseignements ou d'explications formulées par un parlementaire' . v. marcel Prélot, Jean Boulois, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz –paris. 1978, p821.

2- أن التعريف ينبغي أن يمتد إلى جوهر السؤال وعناصره والهدف منه وهو التقصي والتحري والسعي إلى كشف الحقيقة.

3- أن السؤال لا يوجه إلى الوزير فحسب إنما يمكن أن يوجه إلى الحكومة ككل .

4- أن السؤال لا يرتب لدى غالبية الفقهاء المسؤولية السياسية(1) أو توجيه الاتهام .

ثانيا : وظائف الأسئلة :

على ضوء تعريف الأسئلة نستخلص وظائفها والتي تتلخص في الآتي:

ا- أن توظيف الأسئلة هو رفض من البرلمانيين الخضوع لإدارة الحكومة في الاستعلام وتقصي الحقائق، ويتم بمبادرة منهم إذا طلبوا توضيحات أو معلومات بشأن موضوع محدد, على أن لا يؤدي الجواب بالضرورة إلى طرح مسؤولية الحكومة(2).

ب- الأسئلة آلية جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقانون, لأنها تستجلي حقائق تصرفاتها، وتتيح للبرلمانيين توجيه اهتمامها إلى المخالفات لاستدراكها، وهي إلى جانب ذلك آلية للاتصال للتعرف على العديد من القضايا العامة ومعرفة وقائعها.

ج- بقدر ما توظف الأسئلة للاستعلام(3) والتقصي بقدر ما توطد أكثر علاقة الحكومة بالبرلمان، وعلاقة هذه الأخيرة بالرأي العام، وقد تحدث أثرا عكسيا عند عدم اقتناع النائب بأجوبة الحكومة، ويصعد الموقف إلى حد اقتراح طرح الثقة بها إن وافقته مجموعته البرلمانية(4)، كما قد ترتب احتجاج هيئة الناخبين(5)ونقمتهم على الحكومة، وبالتالي سحب تأييدهم لها في الانتخابات القادمة .

د- عبر الأسئلة تمتحن كفاءة الوزراء, وتفرض عليهم الاطلاع المستمر والعناية بالشأن العام كل في حدود اختصاصاته، إذ لولا الأسئلة ما وجد هذا الشأن اهتماما منهم.

(1)-" une question est en principe une demande d'information adressée à un ministre sur un sujet précis, la réponse ne peut donner lieu à un vote mettant en cause la responsabilité du gouvernement' v. Philipe Ardant. Institutions politiques et droit constitutionnel. 12 ed, LJDJ .paris 2000.p575

(2) - 'Le procédé des questions permet aux parlementaires de ne pas être tributaires, en matière d'information, de la bonne volonté du gouvernement. Les représentants prennent l'initiative de demander des explications" v: Philipe Ardant. Op. cit, p575.

(3) –" parliamentary questions : further information about parliamentary questions is a viable for the house of commons" v. The Parliamentary questions: (www.acpss-Ahram.org.eg)

(4)- د حسن مصطفى البحري, المرجع السابق، ص52.

(5)- نفس المرجع ،ص.138.

هـ- هي فرصة ثمينة لإرباك الحكومة وإحراجها وتكذيبها وإضعاف الثقة بها، مما يجعلها تحسب ألف حساب لذلك عند الأداء، مما يطور هذا الأداء ويفعله ويضاعف من ثماره.

و- تتوعد المعارضة الحكومة عبر الأسئلة بالويل والثبور، بكشف ونشر حوادث الغش والخداع الحكومي[1]، فيردعها ذلك عن تكرار ما حدث، واعتماد الشفافية[2] والرشادة أسلوبا للأداء.

ز- تمكن الأسئلة النواب من مطابقة ما لديهم من البيانات والمعلومات التي حصلوا عليها بجهدهم الخاص مع الإجابات الرسمية للوزراء.

ح- يتاح للنواب تلقي الحقائق والمعلومات بتوظيف الأسئلة التي تعد آلية تدفق هذه المعلومات من الجهاز الحكومي.

ط- إن بساطة إجراءات السؤال تساعد على انتشاره, وعلى استعماله مما يحقق ظهورا مستمرا للنائب الذي يتتبع الشأن العام.

ي- يفرض النائب الخبير الماهر والمتخصص على الحكومة وعبر الأسئلة مراجعة سياساتها، ومراجعة التشريعات من البرلمان نفسه لتدارك النقائص وإصلاح الاختلالات.

الفرع الثاني:
أنــواع الأســئلة ونشأتها

تنقسم الأسئلة إلى عدة أقسام , كما حدد الفقهاء أصولها,وهو ما سأفصله كالتالي:

أولا : أنواع الأسئلة :

تتنوع الأسئلة بحسب شكلها وموضوعها إلى كتابية أو شفوية، أو حسب أو لويتها في جدول الأعمال إلى أسئلة استعجاليه أو عادية، أو بحسب أصليتها أو تبعيتها إلى سؤال أصلي أو سؤال إضافي[3]، أو بحسب المدة التي تستغرقها إلى سؤال قصير أو متوسط أو طويل المدة .

---

(1)- د.إيهاب زكي سلام,المرجع السابق,ص33.

(2)- ***"A mon avis, un système de question écrites et orales ne peut qu'augmenter la transparence et la bonne gouvernance" voir: l'hou Don Boudria, les questions écrites et orales : l'expérience canadienne, séminaire des institutions, ministère des relations avec le parlement. Algérie, Revue n 3, décembre 2006.p82.***

3) - د. إيهاب زكي سلام , المرجع السابق، ص33،32

فالتقسيم يختلف من نظام إلى آخر، غير أن هذه النظم في الغالب لا تحدد أو لا توضح الأساس الذي تستند عليه[1] في هذا التقسيم، لذا سأقتصر على تناول نماذج من التقسيمات, لمعرفة أشكال الأسئلة المتداولة في غالبية النظم بعرض نموذج التقسيم في انجلترا، وفي فرنسا، وهو التقسيم الشائع والمشترك بين النظم السياسية، وذلك كالتالي:

1)- أنواع الأسئلة في الفقه الانجليزي:

استقر لدى فقهاء انجلترا تقسيم الأسئلة إلى أربعة أنواع هي:

ا- **الأسئلة الشفوية**[2]: *(questions for oral answer)* أو الأسئلة المنجمة *(starred questions)* والتي يؤشر عليها بنجمة تمييزا لها عن الأسئلة الكتابية، وتتيح هذه الأسئلة للعضو التعقيب على الجواب، وله ولغيره تقديم سؤال إضافي[3] *(supplementary question)*, والأسئلة توجه في مجلس العموم وتقدم الإجابة عنها شفويا، وتوظف هذه الأنواع لاستقطاب اهتمام الرأي العام ووسائل الإعلام .

ب- **الأسئلة الكتابية**[4]: *(Written questions) :* أو الأسئلة غير المنجمة، ويطلب فيها العضو السائل أن تكون الإجابة مكتوبة، لصعوبة الإجابة شفويا ولتضمينها حقائق وبيانات يعدها أكفاء ومختصون، وتوفر على ناقصي الجرأة الارتباك والحرج، وقد تلقى البرلمان من الحكومة فيما بين (2002-2003) ما يقارب 50 جوابا مكتوبا[5].

ج- **الأسئلة المستعجلة:** وتدعى أيضا الأسئلة ذات الملاحظات الخاصة *(Private notice questions)*، وتعطى لها الأولوية على السؤال العادي، ويلجأ إليها عند ظهور

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام المرجع السابق ، ص32.

(2) " oral questions : In the past oral questions constituted the buck of the questions put to ministers over time however, to radio of oral to written questions has changed drastically, with the latter incasing to the point where the new greatly outnumber the former "John Burton, oral questions. TD, UCD parliamentary accountability ,2001.

(3)- " يجوز للعضو السائل تقديم سؤال إضافي, كما يجوز ذلك لأي عضو آخر بتصريح من المجلس وبعد استيفاء صاحب السؤال الأصلي حقه في الكلام، وفي انجلترا سأل أحد الأعضاء ثلاثة أسئلة شفوية اتبعت ب29 سؤالا إضافيا، وقدم أحد الأعضاء 27 سؤالا إضافيا دون أن يسأل سؤالا أصليا" انظر: د إيهاب زكي سلام المرجع السابق، ص33.

(4) -"Written questions : In the theory, the written questions process allows a minister to provide clear and comprehensive information in response to a query, in reality, however, this may not be the case «john Burton TD, UCD parliaments accountability, November 2001

(5)- د حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص117.

مسائل مستجدة ملحة وعاجلة، وتتعلق بالشأن العام، ويوافق المجلس على أكثر من 40 سؤالا استعجاليا في الدورة الواحدة بمعدل 4 أو 5 أسئلة في الشهر[1].

د- **الأسئلة المتشابكة:** *(cross-cutting questions)* وهي الأسئلة التي لا تكون الإجابة عنها من اختصاص وزير واحد، بل قد تتعداه إلى عدد من الوزراء فيشتركون في الإجابة عنه، وتتحمل مسؤوليته مجموعة من الوزارات، فإذا كان السؤال يتعلق بسياسة الحكومة إزاء الشباب[2]، فإن الوزارات المعينة هي: الثقافة، الإعلام، الرياضة، الصحة، التعليم، الداخلية...

2)-تقسيم الفقه الفرنسي وغالبية النظم للأسئلة: تقسم الأسئلة وفقا لهذا الاتجاه إلى:

ا- **الأسئلة الشفوية** *(Les questions orales):* وهي الأصل والأسئلة المكتوبة استثناء, لأنها منشأ الحوار بين الحكومة والنواب، ولأنها تقتضي حضور الوزير أمام البرلمان للإجابة عنه شفويا، وقد نشأ في فرنسا تنظيميا أو عرفيا إلى أن نص عليه دستور 58 [3]، ومؤداه حصول العضو على معلومات من الحكومة شفاهة أمام المجلس التشريعي[4]، وتنقسم وفقا للنظام الفرنسي إلى:

- **الأسئلة الشفوية دون مناقشة**[5]: *(Les questions orales sans débat):*

ويتم فيها الاقتصار على الإجابة عن السؤال، وتستبعد منها المناقشة، ولا يعقبها تصويت بالثقة, إلا ما تعلق بالسؤال الذي يوجه إلى الوزير الأول والذي يخص السياسة العامة للحكومة.

- **الأسئلة الشفوية مع المناقشة**[1]: *(Les questions orales avec débat):*
يسمح هذا النوع من الأسئلة للنواب الاشتراك في المناقشة الواسعة حول الموضوعات المشار إليها أمام المجلس, والتي تحرج الحكومة غالبا وتربكها.

(**1**)- د حسن مصطفى البحري، المرجع السابق ، ص**121**.

(**2**)- نفس المرجع ، ص**121**.

(**3**)- د.إ يهاب زكي، المرجع السابق، ص**38**.

(**4**)- نفس المرجع.

(5.)-"***Les questions orales sans débat: Un membre du gouvernement répond brièvement à la question d'un parlementaire souvent d'intérêt local…-qui peut rependre rapidement la parole-, Le "dialogue s'arrête là", une centaine de questions en moyenne au sénat. Deux à trois fois plus selon les années à l'assemblée". voir: Dominique Chagnollaud, Droit Constitutionnel Contemporain, T2. 3ed, Armand Colin, 2003, p345.***

– **أسئلة الحكومة**: *(Les questions au gouvernement)* وقد وظف هذا النوع في الدول الأوروبية ولكن بأساليب مختلفة, وفي فرنسا بشكل بارز، إذ تفتح الجلسة للحوار والمناقشة المباشرة بين النواب والحكومة، وتطرح الأسئلة دون قيود أو إجراءات معينة، وتتيح للرأي العام متابعتها عبر التلفزة، وقد فرضت خصوصيتها على كل وزير الاهتمام بشؤون قطاعه، وقد شرعت فرنسا في توظيفها سنة 1974 وتوسعت إلى مجلس الشيوخ بموافقة رئيس الجمهورية فرانسوا ميتيران *(François Mitterrand)* [(2)] .

–**أسئلة الحدث**: *(Les questions d'actualité)* وقد كانت تدعى أيضا الأسئلة الحالة أو الاستعجالية *(Les questions d'urgence)*, وقد أدرجت في النظام الداخلي للجمعية من طرف شابان دالماس *(Chabane Dalmas)* [(3)]، وكانت بداية توظيفها سنة 1969 من الجمعية الوطنية، ولم توظف بمجلس الشيوخ إلا في 19 أفريل 1982[(4)] .

– **الأسئلة إلى الوزير**: *(Les questions Cripples)* وتوجه إلى أحد الوزراء، وموضوعها استفسار وزير عن شأن معين أو وضعية معينة ولم يتم إعلامه مسبقا بها[(5)]، وقد ظهر هذا النوع من الأسئلة سنة 1969, وتستغرق مدة ساعة واحدة من كل يوم خميس.

ب–**الأسئلة الكتابية**: *(Les questions écrites)* ولا تختلف عن تلك التي توظف في النظام الانجليزي، ولا تستهدف تحقيق مصلحة سياسية إلا نادرا[(6)]، وهي الطلب الذي يوجهه عضو البرلمان إلى الوزير المختص لأجل الحصول على معلومات حول مسألة

---

(1) – "Les questions orales avec débat, la procédure est identique quand au dialogue noué mais il est suivi d'un débat".v. Dominique Chagnollaud. Op.cit.p345.

(2)– العيد عاشوري، المرجع السابق، ص17

(3)– د عمار عباس، المرجع السابق، ص29.

(4.)–" La procédure des question d'actualité date de 1969 , elle n'existe plus que devant l'assemblée, depuis le 29 avril 1982, une procédure identique existe devant le Sénat" v. Claude Leclercq, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 2ed.Like. P 628.

(5)–"Les questions cribles pendant une heure, chaque jeudi, un ministre répondait à des questions qui ne lui avaient pas été communiquées à l'avance" v:Claude Leclercq. op . cit. p629.

(6) -" Les questions écrites, sont plus un moyen d'information qu'un moyen de contrôle, il est rare en effet qu'elles portent sur une affaire présentant à un intérêt politique, en général, elles sont posées par un parlementaire à la demande d'un électeur eu vue d'obtenir de l'administration des renseignements précis et autorisés sur l'interprétation d'un point de droit" v: Bernard Chante bout .op.cit.p583.

معينة[1], وهي لم تبق أداة للمعلومة لكن صارت أداة للمراقبة , وتتم الإجابة عنها في وقت محدد، وقد تزايد توظيفها في البرلمان الفرنسي، وارتفعت إلى 14000 سنة 1981 وتجاوزت 26000 سنة 2006 [2]، وفي كندا تمت الإجابة عن 213 سؤالا كتابيا سنة 2003, و95 سنة 2004، و207 سنة 2005 [3], وفي الجزائر تمت الإجابة عن 616 سؤالا من مجموع 703 في الفترة التشريعية الرابعة، وأما في الفترة التشريعية الخامسة وإلى غاية 15 أفريل سنة 2006 فقد تمت الإجابة عن 288 سؤالا من مجموع 462 [4].

ثانيا : نشأة الأسئلة البرلمانية:

تحوز الأسئلة أهمية بالغة في تفعيل الرقابة البرلمانية، غير أنها لم تكتسب هذه المكانة إلا بعد فترة طويلة عرفت فيه الأسئلة تطورا هاما، وتعد بريطانيا المهد الأول للأسئلة البرلمانية، وقد اقترن ظهورها بانتقال السلطة إلى الحكومة، وظهور المسؤولية الوزارية[5]، لتنتشر بعد ذلك وتتم دسترتها في كثير من الأنظمة السياسية، فكيف ظهرت في كل من بريطانيا وفرنسا؟ وكيف انتقلت إلى الجزائر؟

1)- نشأة الأسئلة البرلمانية في بريطانيا: لقد ظهرت قليلة لأنها استثناء من القاعدة العامة في التحدث في المجلس, لتصبح بعد ذلك حقا متميزا لأعضاء البرلمان[6], فهي من ابتكار بريطانيا، وهي بديل للاستجواب الذي لا يوظفونه، وقد بدأت شفوية في 09 فيفري 1721م في مجلس اللوردات, حينما سأل النبيل *(Earl Cowper)* عن تردد إشاعة فرار أمين الصندوق الرئيسي لشركة البحر الجنوبي روبرت نايت *(Robert knight)* والذي اعتقل في بلجيكا، فأجاب الوزير إيرل سندرلاند *(Earl Sanderland)*, وقدم المعلومات المتعلقة بالموضوع [7]، ثم ظهرت في جدول أعمال مجلس العموم، وطبعت في محاضر

(**1**) –"لأسئلة الكتابية مصدر ثمين للمعلومات وآلية للحصول على الاستشارة المجانية، وتقدم على شكل استفهام حول مسألة معينة, أو لها صلة بترجمة نص أو إجراء شكلي،أو توضيح رؤية". انظر:د.عيد الله بوقفة, أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري, دار هومة ,الجزائر، سنة **2002**، ص**500**.

(2) -Corine Luquiens, Les procédures des questions : un moyen de contrôle parlementaire, L'expérience française, Revue de séminaire des institutions ,Ministère des relations avec le parlement –Algérie ,Revue n3, décembre 2003, p66.

(3) - L'hon Don Boudria, op. cit. p67.

(**4**)- العيد عاشوري، المرجع السابق، ص**21**.

(**5**) – د جلال بنداري، السؤال البرلماني، الموقع الالكتروني (***www.parliament.gov.eg***)

6)– نفس المرجع.

(**7**) - د حسن مصطفى البحري، المرجع السابق،ص**111**

جلساته ابتداء من 1835، ثم أخذت طابعها المنتظم سنة 1869م، ثم ظهرت الأسئلة الكتابية سنة 1902 [1]، وقد تزايد عددها عبر التاريخ إلى أن وصل إلى 6528 سؤالا شفهيا و 72900 سؤالا كتابيا [2].

2)- نشأة الأسئلة في فرنسا: تولدت الأسئلة في فرنسا عن العرف البرلماني [3] ، وقد شرع البرلمان في إدراج الأسئلة في لوائحه الداخلية ابتداء من 1909 بالنسبة للجمعية الوطنية، وفي لائحة مجلس الشيوخ سنة 1911م [4], ولم تدرج في الدستور إلا سنة 1958م, والذي نص عليها في المادة 48 الفقرة الثانية [5] تعويضا للاستجواب ، ثم انتشر هذا الإجراء في غالبية النظم [6]، واستقر في الكثير منها، وأخذ ت به الدول العربية ومنها الجزائر.

3)- ظهور الأسئلة في النظام السياسي الجزائري: ظهرت الأسئلة الشفوية بظهور أول مجلس تأسيسي بعد الاستقلال، والذي عهد إليه بوضع الدستور، وقد أولاها عناية خاصة، ثم تضمن دستور 1963 الأسئلة الشفوية والكتابية في المادة 38منه[7] , بينما لم ينص دستور76 إلا على السؤال الكتابي دون الشفوي، وأخذ دستور 89 ودستور 96 بالأسئلة الشفوية والكتابية، وحدد شروطها وإجراءاتها النظام الداخلي للمجلسين والقانون العضوي رقم 02-99 [8]

---

(1) - د . جلال بنداري ، المرجع السابق ، ص21.

(2) -" في مجلس العموم تطور عدد الأسئلة تدريجيا من 129 سنة 1847 إلى 5106 سنة 1900 بمعدل 41 سؤالا في اليوم، وبعد عام 1945 وصل معدلها اليومي إلى أكثر من 240 سؤالا وفيما بين 1987 إلى 1990 وصل العدد إلى 50000 سؤال في الدورة الواحدة" انظر: د حسن مصطفى البحري نفس المرجع, ص 112،111.

(3) – د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص29.

(4) - نفس المرجع ص30.

(5) - "L’article 45 alinéa 2,de la constitution est consacré aux questions orales" v: Claude Leclercq .op.cit.p628.

(6) -"لا يعرف نظام السؤال في بعض النظم كأميركا التي لا تأخذ بالسؤال البرلماني، كما لا يوظفه النظام الكويتي إلا نادرا."

(7)- تنص المادة 38 من دستور 1963على ما يلي:"تمارس الجمعية الوطنية مراقبتها للنشاط الحكومي بواسطة: –الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان, – السؤال الكتابي , – السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها".

(8) - العيد عاشوري، المرجع السابق، ص17.

الفرع الثاني:

ضوابط الأسئلة البرلمانية

لا يحقق السؤال أغراضه وينتج آثاره، ولا يكون صالحا للعرض إلا إذا توافرت شروطه وإجراءاته، فما هي شروط وإجراءات الأسئلة البرلمانية؟ وما قيمتها في ميزان الفقه والواقع؟

أولا : شروط توظيف الأسئلة

يخضع تقديم الأسئلة في النظم السياسية لشروط عامة، أجمع عليها الفقهاء، وشروط خاصة تختلف من نظام إلى آخر، ومن الشروط المشتركة ما يأتي:

1- أن يكون السؤال مكتوبا: و يستوي في ذلك أن يكون كتابيا أو شفويا، على أن يكون أصليا لا إضافيا، لأن السؤال الإضافي يطرح بمناسبة الإجابة عن السؤال الأصلي، والباعث على شرط الكتابة هو إدراجه بعبارات محددة واضحة وموجزة.

2- أن يصدر من عضو واحد باعتباره حقا شخصيا للسائل [1]، ولا يجوز لعدد من الأعضاء تقديم سؤال واحد، بل يجب تقديمه فرديا ، على أن يرد الوزير عن الأسئلة المتشابهة بجواب واحد [2] .

3- أن لا يكون موضوعه يتعلق بقضية هي محل دعوى ينظر فيها القضاء، وعلى السائل أن يتحرى التجريد والتعميم ويتفادى التشخيص [3] .

3- أن يكون متفقا مع قيم المجتمع وتقاليده وآدابه، وان لا يتضمن التعابير الجارحة،

---

(1) –" إن طبيعة الحق في السؤال هي أنه حق شخصي للسائل وحده في تقديم السؤال والتعقيب عليه وسحبه، وهو يرتب علاقة بين السائل وعضو الحكومة".

(2) - "خول النظام الداخلي للمجلس الوطني بالجزائر لسنة **1964** ندوة الرؤساء إمكانية الربط بين الأسئلة التي تعالج موضوعات متشابهة أو مترابطة" انظر: د .عمار عباس، المرجع السابق، ص**47**.

(3) –" في فرنسا لا يجوز أن يتضمن السؤال التعريض بالأشخاص أو اتهامهم بذكر أسمائهم، إذ لو احتوى تعريضا دون ذكر الاسم فهو مقبول إذا كان كتابيا يناقش في الجمعية الوطنية، وتطبق القاعدة على النوعين في مجلس الشيوخ، وقد ورد ذلك في العبارة التالية:

"Ne contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard du tiers nommément désignés."

"أي لا يجوز أن يحتوي السؤال تعريضا أو اتهامات شخصية للآخرين محددين بالاسم" انظر: د, إيهاب زكي سلام، المرجع السابق. ص**52** .

وغير اللائقة التي قد تستهدف عضو الحكومة أو وزارته [1], وأن يخلو من كل ما يثير الجدل أو التعليق أو إبداء الرأي حيال مسألة قانونية [2].

5- أن يكون استفهاميا في أسلوبه لا تقريريا [3]، يهدف إلى الحصول على المعلومات، أو يحث على اتخاذ إجراءات، ولا يقتصر إلا على الوقائع التي تجعله مفهوما.

6- أن يحدد السائل عضو الحكومة الموجه إليه لسؤال، وقد يتعداه إلى أكثر من عضو أو وزير إذا كانت تجمعهم مسألة واحدة, على غرار السؤال المتشابك المعمول به في بريطانيا, والذي سبق أن أشرت إليه ضمن أنواع الأسئلة.

7- هناك شروط خاصة إضافية تدرجها الدساتير واللوائح في مختلف الأنظمة كقيد على الإفراط في الأسئلة وتفاديا لخروجها عن إطارها، وخشية مساسها بسمعة الدولة ورموزها كما في الجزائر، فقد أوردت التعليمة رقم 08 المؤرخة في 15 جويلية 2000 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية والتي تضمنت إضافة إلى الشروط العامة، هذه الشروط:

ا- أن لا يتعلق السؤال بقضية شخصية أو فردية، أو بشخص معين بذاته، أو فيه مساس مباشرة بشخص في شؤونه الخاصة، وأن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير ورموزها.

ب-أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور ولا القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.

ج- أن لا تقبل الأسئلة التي يكون موضوعها نظير موضوع سؤال تمت الإجابة عنه مدة تقل عن ثلاثة أشهر.

ثانيا : إجراءات توظيف الأسئلة

إذا ما توافرت الشروط المحددة لقبول السؤال، فإن أولى خطوات تقديمه هي إيداعه لدى الجهة المختصة لتبليغه والرد عليه خلال فترة معينة ، وهي إجراءات نصت عليها دساتير النظم السياسية المختلفة ولوائحها ، فما هو محتوى هذه الإجراءات؟

---

(1) -"يرفض السؤال من مجلس العموم البريطاني ومن مجلس اللوردات إذا لم تراع فيه الآداب العامة أو احتوى على التعنيف" أنظر: د إيهاب زكي سلام، المرجع السابق .

(2) - د حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**112** .

(3) -" قد ينتقل السائل من الأسلوب الاستفهامي إلى التقريري الذي يحكم من خلاله على الوضع الذي من أجله طرح هذا السؤال، ويفترض أنه يجهله، وإلا لما سأل عنه" انظر: د إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**52**.

1)- تقديم السؤال وتسجيله: ينطلق الإجراء الأول بإبداء رغبة النائب في توجيه سؤال إلى الوزير أو إلى رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء، الوزير الأول..) وعلى المعني أن يحدد فيما إذا كان الجواب عاجلا أو غير عاجل، شفهيا أو كتابيا، وكل ذلك بإشعار كتابي استفهامي محدد موجز يتطابق مع معايير وشروط الأسئلة، ثم يودع السؤال لدى الجهة المختصة [1]، ويقوم بتسجيله في السجل المخصص لذلك، على أن يتم تبليغه إلى الوزير الموجه إليه السؤال، وقد اختلفت الأنظمة في تحديد فترة التبليغ، غير أن الغالبية منها تتفق على تبليغه فور تقديمه [2] .

2)- موعد رد الوزير عن الأسئلة: يترتب على التبليغ ضرورة استعداد الوزير للإجابة، حيث يشرع مع موظفيه ومعاونيه المختصين بإعداد الجواب ويلقيه أمام المجلس إذا كان شفويا، أو يرسله إذا كان كتابيا، وذلك خلال فترة محددة تختلف الأنظمة في تحديد حجمها الزمني وموعدها، فالوقت المخصص للرد على الأسئلة في بريطانيا هو في بداية كل جلسة من أيام الاثنين، الثلاثاء، الأربعاء، والخميس، وتستغرق حوالي 55 دقيقة، وتدعى فترة أو موعد الأسئلة *(Question time)* وهناك وقت مخصص لإجابة رئيس الوزراء بمعدل مرتين في الشهر [3].

وفي فرنسا تخصص ثلاث جلسات في الأسبوع للأسئلة الشفوية، أيام الثلاثاء والأربعاء بعد الزوال من الساعة 15 إلى الساعة 16، وتخصص لأسئلة الحكومة، أما صبيحة الثلاثاء فتخصص للأسئلة الشفوية بدون مناقشة [4]، أما الأسئلة الكتابية فيحدد لها شهر للإجابة ويمكن أن تمدد الفترة إلى شهر آخر.

---

(1) -" في الجزائر ينص القانون العضوي 99-02 في المادة 69 منه على ما يلي" يجب أن يودع السؤال من قبل صاحبه قبل عشرة أيام على الأقل قبل يوم الجلسة المقررة لهذا العرض".انظر القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة,الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.

(2) - "أخذت بفورية التبليغ الأنظمة الداخلية لكل من النظام الفرنسي والجزائري، ففي الجزائر تنص المادة72 من القانون العضوي رقم 99-02 في الفقرة الثانية على ما يلي " يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني، أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة" انظر: د عمار عباس، المرجع السابق،ص50.

(3) - د حسن مصطفى البحري, المرجع السابق، ص133.

(4) - *"De fait, actuellement il existe trois séances ou parties de séances réservées chaque semaine à des questions orales, le mardi et le mercredi après-midi, de 15h à 16 h se déroule une séance de questions au gouvernement, le mardi matin normalement consacré aux questions orales sans débat" Corrine Luquiens , op.cit, p67.*

وفي الجزائر نص القانون العضوي رقم 99-02 على تخصيص جلسة كل 15 يوما للأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية [1], ويجيب العضو عن السؤال الكتابي خلال شهر من تبليغه طبقا لأحكام المادة 73 من هذا القانون العضوي. .

3)- إدراج السؤال في جدول الأعمال: لا تتم الإجابة عن السؤال قبل أن يدرج في جدول الأعمال، وباعتماد معايير مختلفة وفي نظم المختلفة، فبعضها يدرج الأسئلة [2] تلقائيا وفقا لترتيب تسجيلها بغض النظر عن مضمون السؤال، وبعضها يعتمد على أهميتها وارتباطها بالأحداث والحالة الاستعجالية، بينما تجمع بعض النظم بين معياري الترتيب وأهمية الأسئلة[3].

4)- الإجابة عن الأسئلة البرلمانية: نميز هنا بين الإجابة عن الأسئلة الشفوية والكتابية:

ا- **الإجابة عن الأسئلة الشفوية:** تتم إجراءات الإجابة عن الأسئلة الشفوية غالبا بعرض السؤال من صاحبه خلال مدة محددة ترتبط بالحجم الزمني للجلسة وعدد الأسئلة [4]، ثم يقوم الوزير بالإجابة عنه، وقد يؤجل الوزير أو رئيس الوزراء الإجابة، أو يرفضها أو يتم تحويل أو تحول السؤال, وهذه الحالات تقتضي التفصيل كالآتي:

- **حالة تأجيل الإجابة:** يمكن للوزير أن يؤجل الإجابة إذا كان في الرد مساس بأمن الدولة أو أسرارها، أو لعدم تناسب الظرف مع مضمون الرد، أو لأن حجم مسؤوليات الوزير لم تسمح له بإعداد الرد، أو في حالة غيابه.

- **حالة رفض الإجابة:** الأصل أن الوزير لا يجبر على الإجابة، لكنه مطالب بتبرير الرفض، كأن يكون العذر عدم توفر المعلومات، أو ضرورة حجبها لطابعه السري وتعارضها مع المصلحة العامة، وفي كل الأحوال فإن عدم الإجابة يحدث أثرا سيئا على الحكومة وعلى الوزير، أما إذا كانت الإجابة غير مرضية، فان هذا يرتب إجراء أشد كالاقتراح بالتأجيل

---

(1) - د عمار عباس، المرجع السابق ص55.

(2) –" لأجل تبسيط إجراءات إيداع الأسئلة والإجابة عنها راجعت معظم النظم هذه الإجراءات بتحديثها وعصرنتها واعتماد وسائل الاتصال الحديثة في ذلك، ففي بريطانيا يتم حاليا إدراج حوالي 20% من الأسئلة البرلمانية اليكترونيا" انظر: د حسن مصطفى البحري، نفس المرجع, ص126.

(3) –" في الجزائر أصدر المجلس الشعبي الوطني تعليمه خاصة تتعلق بمدة عرض الأسئلة, إذ لا يجب أن تتجاوز الثلاث دقائق" انظر : د. عمار عباس المرجع السابق ص 53 .

(4) - د إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص60.

(*motion for adjournment*) المعمول به في بريطانيا, أو إجراء مناقشة كما هو الحال في الجزائر [1].

– **حالة تحول السؤال:** هناك فرق بين التحويل والتحول، فالتحويل إجراء يلجأ إليه الوزير إذا لم يكن السؤال من اختصاصه، أما التحول فيعني حق عضو البرلمان المطالبة بتحويل سؤال كتابي إلى شفوي أو إلى استجواب, كجزاء على رفض الوزير الإجابة عن السؤال أو لتأخره عن الإجابة، وقد يؤدي التحول إلى حد إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة.

– **حق التعقيب وطرح سؤال إضافي:** حق التعقيب وسيلة يلجأ إليها العضو السائل للرد على إجابة الوزير في حالة عدم كفايتها أو عدم وضوحها, فالتعقيب يكفل إزالة اللبس عن الرد، وقد لا تتوقف العلاقة في السؤال بين العضو والوزير, إنما قد تمتد إلى باقي أعضاء البرلمان لطرح أسئلة إضافية يعقب عليها الوزير المجيب [2].

ب- الإجابة عن الأسئلة الكتابية: تتم الإجابة كتابيا خلال مدة شهر من تاريخ النشر [3] أو من تاريخ التبليغ [4]، ويمكن للوزير طلب تمديد هذه المدة لعدم كفايتها [5]، وذلك لما تتطلبه الإجابة من تحضير للمعلومات والبيانات، على أن يودع هذا الجواب لدى الجهة المختصة, ويبلغ إلى العضو السائل, وتنشر الأسئلة في كل الأحوال بمحاضر المناقشات الرسمية للمجالس.

5)-سقوط السؤال: لا يكفي توافر شروط السؤال إنما ينبغي أن لا يعترضه عارض من العوارض التي تسقطه, والتي تتمثل غالبا في زوال عضوية السائل من البرلمان باستقالته أو بإبطال عضويته، أو عندما تنتقي الصفة عمن وجه إليه السؤال، أو بانتهاء دورة انعقاد البرلمان، أو بتنازل العضو السائل عن السؤال.

(**1**) - انظر المادة **74** من القانون العضوي، **02/99**.المرجع السابق.

(**2**) - د عمار عباس، المرجع السابق، ص**67**.

(**3**) - "تتم الإجابة عن الأسئلة الكتابية في النظام السياسي الفرنسي بعد شهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وليس من تاريخ الإيداع، أما في الجزائر فتحسب مدة الشهر للإجابة من تاريخ التبليغ"انظر: نفس المرجع، ص**61**.

(**4**) –" المهلة الاستثنائية في الجزائر محددة بشهر وفي بلجيكا بخمسة عشر شهرا يوما، وفي إيطاليا بعشرة أيام، وفي اليابان بسبعة أيام" نفس المرجع .

(**5**) - د. يحي الجمل, المرجع السابق, ص**223**.

الفرع الثالث:

مدى فعالية الأسئلة البرلمانية

إن الهدف من توظيف الأسئلة البرلمانية هو لفت نظر الحكومة أو توجيهها بطريقة غير مباشرة لاتخاذ إجراء معين في مسألة معينة، أو تفادي اختلال أو قصور في أداء الجهاز الحكومي، والسؤال بمعناه الاستفهامي الإيضاحي [1] المطالبة بتوضيح غامض أو إزالة لبس أو طلب معلومات أو بيانات لا تتوفر لدى السائل، وفي كل الأحوال فان مؤدى السؤال هو كشف المخالفات التي تقتضي أحيانا توظيف أدوات أخرى لإثارة المسؤولية، فهل يحقق السؤال عبر توظيفه كل هذه الأهداف؟

تعد الأسئلة أكثر الآليات ممارسة وشيوعا وتنوعا، وأبسط الآليات الممارسة, وهي فاعلة بممارستها لذاتها، أو بتوظيفها لإعمال أدوات أخرى أخطر وأشد، بالرغم من أن بعض الفقهاء يرون أن الأسئلة ليست إلا أداة للتعاون وتبادل المعلومات بين الحكومة والبرلمان [2]، وليست أداة للرقابة, ولكن هذا الحكم مردود ويدحضه الواقع، إذ أنها أكثر الوسائل استعمالا وأكثرها تأثيرا في الرأي العام وعلى الحكومة، إذا ما قورنت بآلية التحقيق أو الاستجواب، وتستمد هذه الميزات من طبيعتها وخصائصها المذكورة، غير أنها لا تخلو من عيوب تعد عوائق في توظيف الأسئلة، منها قصر الفترة الزمنية المخصصة للأسئلة والقيود المقترنة بها على السائل والمجيب، إضافة إلى ذلك لجوء الوزراء المجيبين إلى التأجيل والتماطل في الإجابة والتهرب والمراوغة وتحويل الأسئلة، ورفض الإجابة عنها أحيانا بحجة خروجها عن النظام, أو مساسها بأسرار الدولة أو تعارضها مع المصلحة العامة.

ومع ذلك يبقى السؤال أداة فعالة تجبر الحكومة على توضيح وتبرير موقفها وتصرفها وقراراتها [3], وبالمقابل تدرأ عن الحكومة كل ما يثار حولها من شبهات، ويوطد روابطها بالرأي العام لأن الأسئلة تجعلها على صلة يومية به [4], وقد سبق أن أشرت إلى آثار الأسئلة في المبحث السابق.

---

(1) -" بعد توظيف الأسئلة بالبرلمان الجزائري قليلا إذا ما قورن ببعض النظم فقد بلغت في الفترة الرابعة (1997-2002) 703 سؤالا كتابيا في مقابل 500سؤال شفوي". انظر د, عمار عباس, نفس المرجع, ص77 .

(2) – د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق, ص142.

(3) - نفس المرجع.

(4) – نفس المرجع.

وإلى جانب الأسئلة البرلمانية هناك أداة رقابية تحتل موقعا متميزا في الأنظمة السياسية، وتأخذ بها معظم النظم وهي آلية التحقيق البرلماني, والتي سأتناولها في المطلب الثاني الموالي:

المطلب الثاني:

حدود فعالية التحقيق البرلماني

إذا كانت الأسئلة محدودة الأطراف، وتثار طلبا للمعلومات أو للحث على اتخاذ إجراء معين، وتتسم بتنوعها وكثرة توظيفها، ومحدودية أثرها، فإن التحقيق البرلماني يختلف عن السؤال في تعدد أطرافه، وفي طول مدة إجرائه، وفي نطاقه، وفي الآثار التي يرتبها، فقد لا يحقق السؤال رغبة أعضاء البرلمان في الاستنارة والوقوف على الحقيقة، مما يضطرهم إلى اللجوء إلى التحقيق البرلماني وهو الموضوع الذي سأتناوله ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

تعريف التحقيق البرلماني وغاياته وتمييزه

يقصد بالتحقيق اللجوء إلى مجموعة من الوسائل والإجراءات المقررة قانونا للوصول إلى كشف حقيقة الموضوع محل التحقيق وإظهارها، ويكون التحقيق برلمانيا إذا جسد رغبة السلطة التشريعية في التحري والتقصي والاطلاع على معلومات تتعلق بالسلطة التنفيذية، وهو من الحقوق الأصيلة للبرلمان بإجماع الفقهاء، حتى ولو لم تنص عليه القوانين والدساتير[1]، ولا يقتصر على النظم البرلمانية والمختلطة بل يمتد حتى إلى النظم الرئاسية.

وهذا الحق قديم عرفته انجلترا في عهد الملك إدوارد الثاني، إذ تشكلت هناك أول لجنة تحقيق سنة 1689للتحقيق قي مسألة سوء إدارة الحرب مع ايرلندا[2]، ولم يظهر في فرنسا إلا عام 1828 للتحري في المخالفات الاقتصادية للحكومة[3]، ولمعرفة الجوانب المتعلقة بالتحقيق, سأعرض ضمن هذه الفروع تعريفا للتحقيق وأبرز غاياته وما يميزه عن غيره كالتالي:

---

(1) - "التحقيق البرلماني اختصاص أصيل للبرلمان يوظفه دون حاجة إلى النص عليه في الدستور, لأنه حق طبيعي نابع من حقه في اقتراح القوانين وإقرارها، فضلا عن الاستناد على النصوص الدستورية التي تنص على المسؤولية الوزارية، وغالبا ما ينشأ تحريكها عن التحقيق البرلماني، وهذا ما جرى العمل عليه في فرنسا إذ رغم خلو دستور **1875** من النص عليه فقد أجري المجلسان تحقيقات عديدة" انظر: د جلال بنداري، المرجع السابق. .

(2) - انظر التحقيق البرلماني، مجلس الأمة الكويتي،الموقع الالكتروني: ***(www. majlisloumah.net)***.

(3) –نفس المرجع.

أولا : تعريف التحقيق البرلماني

عرف الفقهاء التحقيق بأنه وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة، تمارسها لجنة منه تستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه, بتوظيف كامل صلاحياتها, وتنتهي العملية بتقرير ترفعه إلى البرلمان لاتخاذ قراره النهائي[1].

ويترتب على هذا التعريف ما يلي:

1- أن البرلمان لا يستطيع أن يكشف بالوسائل الأخرى العيوب والاختلالات في جهاز الحكومة، كمالا يمكنه معرفة عيوبه ومساوئه إلا باللجوء إلى التحقيق البرلماني الذي يكشفها ويقرر الإجراء المناسب لوضع حد لها أو لمعالجتها.

2- أن اللجان تتشكل من أعضاء البرلمان، ولا يجوز أن ينتسب إلى تشكيلتها أحد من خارجه.

3- أن البرلمان لا يمكنه أن يسند التحقيق إلى لجان من الحكومة لئلا تكون خصما وحكما في نفس الوقت[2].

4- أن اللجان لا تحقق إلا في مواضيع من اختصاصها، ولا تمتد إلى اختصاص هيئات أو سلطات أخرى كالسلطة القضائية.

5- أن الباعث على التحقيق هو استجلاء الحقائق، وفحص الوقائع، واقتراح القرارات أو الحلول ضمن تقرير تعده لجنة التحقيق لذلك ، على أن توظف لأجل ذلك كل السلطات والصلاحيات المخولة لها.

ثانيا : غايــات التحــقيق

لا يتقرر إجراء التحقيق إلا لأهداف وغايات تتفق عليها أغلبية النظم, ومن هذه الغايات:

ا- يتحرك التحقيق البرلماني للكشف عن المخالفات السياسية للجهاز التنفيذي ، والذي قد ينتهي بإثارة المسؤولية السياسية أو لمعالجة الضرر وإصلاحه ، أو بالعمل على تفادي هذا الضرر.

ب- إذا شكك أعضاء البرلمان بصحة البيانات والمعلومات المقدمة بمناسبة الإجابة عن الأسئلة، أو لدى مناقشتهم موضوعا عاما.

---

(1) - انظر التحقيق البرلماني، مجلس الأمة الكويتي،الموقع الالكتروني: ***(www. majlisloumah.net)***

(2) – د حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص72 .

ج- يستهدف التحقيق التحري والتقصي في خلل في أداء الجهاز الحكومي، أو لدى حدوث فضائح سياسية أو مالية.

د- الاستنارة والاسترشاد قبل سن تشريع معين، فيتم الاستقصاء في جوانب الموضوع محل التشريع باستبيان الحقيقة واستخلاص نقاط الضعف[1], فيكون سن القوانين مبنيا على بحث ودراسة موضوعية.

د- البحث العملي في الوقائع التي تكون أساسا لتحريك المسؤولية السياسية.

هـ- لتكون قرارات المجلس مبررة يبحث التحقيق في المسائل التي تمس المصلحة العامة بكشف عناصرها المادية والمعنوية.

ثالثا : تمييز التحقيق البرلماني عن القضائي والإداري

يتميز التحقيق البرلماني عن التحقيق القضائي والإداري في كون الأول يستهدف الأعمال التنفيذية للحكومة ذات الطابع السياسي والإداري، فموضوعاته سياسية يقف عندها ولا يتجاوزها[2]، وينتهي بتقرير المسؤولية السياسية أو انتفائها، ويتم إجراؤه للتحقق من وجود تجاوز ما أو عدم وجوده، وعلى أساسه يثير مسؤولية الوزير أو الحكومة، فهو لا يحقق في جرائم القطاع العام المعاقب عليها في قانون العقوبات ، لأن هذا يعد تدخلا في أعمال السلطة القضائية وخرقا لمبدأ الفصل بين السلطات .

أما التحقيق القضائي فهدفه التتبع والتنقيب عن الأدلة المؤكدة للجريمة المرتكبة ، وجمع الأدلة وتقدير فيما إذا كانت كافية لإحالة المتهم إلى المحاكمة، وينتهي بالاستمرار في نظر الدعوى أو انقضائها أو انتفائها .

بينما يلجأ إلى التحقيق الإداري باستجواب الموظف الإداري بشأن اتهام معين بعبارات صريحة ، وبإتاحة الفرصة لهذا الأخير لإبداء دفوعه، وينتهي بتحميله المسؤولية الإدارية أو انتفائها ، ولا يتم التحقيق إلا استنادا إلى وجود مخالفة محققة مقترنة بأدلة دامغة.

وهناك من الفقهاء من فرق بين أنواع من التحقيق البرلماني الذي ينقسم إلى التحقيق السياسي ، والتشريعي، والانتخابي[3]، رغم أن الجهة التي تجريه هي واحدة ، والفصل بين

1- مجلس الأمة الكويتي, التحقيق البرلماني, المرجع السابق.

2)- مجلس الأمة الكويتي, التحقيق البرلماني, المرجع السابق.

3)- د.إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص121.

هذه الأنواع صعب في كثير من الأحيان عند تشابك هذه المواضيع ، وافتقاد المعيار المناسب لتمييز هذه الأنواع عن بعضها .

الفرع الثاني:

لجان التحقيق وسلطاتها ونطاق عملها

يقوم بإجراء التحقيق لجان من البرلمان يشكلها بنفسه ، وتتحدد اختصاصاتها وسلطاتها طبقا للقانون ، فكيف تتشكل لجان التحقيق ؟ وما هي سلطاتها ؟ وما هو نطاق عملها ؟

أولا: تشكيل لجان التحقيق:

تميز جل النظم بين اللجان الدائمة وبين لجان التحقيق، فاختصاص الأولى محدد مسبقا بنص الدستور أو القانون[1]، وتنتخب لفترة محددة ويتم تجديدها دوريا ، أما لجان التحقيق فهي لجان ظرفية تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها لدى المجلس النيابي[2]، وهذه الأخيرة تتشكل من طرف المجلس النيابي بناء على اقتراح يوقع من عدد من النواب[3]، ويتم

---

1) – "تختص اللجان الدائمة أساسا بدراسة تحضيرية لمشاريع واقتراحات القوانين، غير أنها بهذه المناسبة تمارس عملا رقابيا عند استماعها للوزراء، بتقديم ملاحظاتها إزاء الإهمال في تسيير المرافق مثلا والتأكيد على ضرورة تداركه " انظر: د.عمار عباس، المرجع السابق، ص 92

2)– " كان النظام الفرنسي يميز بين نوعين من لجان التحقيق حددها قانون 17 نوفمبر 1958 في المادة 06 منه, وهما لجان التحقيق ولجان المراقبة ، فالأولى تنشأ لتلقي عناصر المعلومات حول قضايا معينة وتضع استنتاجاتها وخلاصاتها للمجلس الذي أنشأها , أما لجان المراقبة فهي مكلفة بدراسة التسيير الإداري والمالي والتقني للمصالح العمومية والمؤسسات الوطنية ، وتعلم المجلس الذي أنشأها بنتائج مراقبتها ، غير أن قانون 20 جويلية 1991 دعمها وألغى ازدواجيتها ووحدها في لجان التحقيق وهذا ما أكده (جورج لافروف) ضمن هذه الفقرة :

- « l’ordonnance du 17 novembre 1958 dans son article 6 :"Deux séries de commissions : Les commissions d’enquêtes, les commissions de contrôle, les commissions étaient formées pour recueillir des éléments d'informations sur les faits déterminés et soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. Les commissions de contrôle étaient chargées d'étudier la question administrative, financière ou technique, de service public ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée qui les a créés du résultat de leur examen. La loi du 20 juillet 1991 a supprimé cette dualité et regroupait les anciennes commissions sous la vocable unique de commissions d'enquête" v: les commissions d'enquêtes en France. (FR. wikipédia.org)

3)–" في الجزائر يوقع اقتراح الإنشاء 20 نائباً في المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضواً من مجلس الأمة" انظر: المادة 77 من القانون العضوي رقم 99 – 02 . المرجع السابق.

التصويت على الاقتراح من المجلس برفض الاقتراح أو قبوله ، وفي حالة قبول الاقتراح يصدر قرار إنشاء اللجنة وتعيين أعضائها .

وتحدد المجالس الحد الأقصى لعدد الأعضاء, كما هو الحال في فرنسا فالحد الأقصى محدد بثلاثين عضوا في الجمعية الوطنية ، أو بواحد وعشرين عضوا في مجلس الشيوخ[1]، أما في الجزائر فقد حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 العدد بخمسة وعشرين عضوا ، في حين لم يحدد النظام الداخلي لسنة 1997 أي عدد[2]، وتشرع اللجنة في تحديد إطار عملها بعد أن يتم الاتفاق على تشكيلتها ، ومن ثم البدء في إجراءات التحقيق، وقبل تناول ذلك ينبغي التطرق إلى حدود سلطات هذه اللجان ونطاق عملها .

ثانيا : سلطات لجان التحقيق

يكتسي عمل اللجان أهمية كبرى في الحقل الرقابي ، لأنها الأداة التي تنير الطريق أمام البرلمان فيما يدخل في اختصاصه ، ويكون على بينة من أمره إذا اتخذ قراره في مسألة معينة[3]، ولا يتأتى للجان تأدية هذه المهمة إلا إذا تمتعت باختصاصات وسلطات تتيح لها أداء دورها، وتنبع هذه السلطات من نصوص قانونية تعد لذلك ، وإلا تعذر عليها الوصول إلى الحقيقة ، وبقدر ما تتسع سلطاتها بقدر ما تحقق الغرض منها ، وبالفعالية اللازمة، وخير نموذج لذلك لجان الكونغرس الأمريكي التي تتمتع بسلطات واسعة ، وباستقلالية تامة لا عن سلطة التنفيذ فحسب بل عن الكونغرس نفسه ، فلها سلطة استدعاء الشهود ، وتكليفهم بالمثول أمامها ، وتحليفهم اليمين ، والإجابة عن أسئلتها ، وإلا اعتبروا مذنبين ويلاحقون جنائيا[4]، ويمنح رئيس اللجنة في بلجيكا نفس الاختصاصات الممنوحة للقاضي الجزائي[5]، ويترتب عن عدم الاستجابة للتكليف بالحضور نفس الآثار التي يرتبها عدم الاستجابة للتكليف في القضاء[6]، أما في فرنسا فقد كانت سلطاتها غير محدودة ، فبإمكانها اتخاذ الإجراءات القانونية بحق الممتنع من الشهود عن الحضور, أو إذا أدلى بشهادة غير

---

1)- د.إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق. ص **130**.

2) – د. عمار عباس ، المرجع السابق ، ص**111**.

3) - د. كامل ليلة ، المرجع السابق ص **936**.

4)– مجلس الأمة الكويتي ، التحقيق البرلماني ، المرجع السابق

5) – نفس المرجع.

6) – د. كامل ليلة ,نفس المرجع., ص **937**.

صحيحة ، أو شهادة زور ، أو كل محاولة لتغيير الحقيقة ، كما لها إمكانية اقتراح تحريك مسألة الثقة بالحكومة ، إذا لم تتعاون معها لدى فحصها لوثائق أو مستندات ، ولدى طلب مساعدة الإداريين أو سماع الشهود[1].

كما تعد اللجان في إيطاليا نموذجا أمثل لسعة السلطات[2]، وكذلك في ألمانيا[3]، أما في الجزائر فإن اختصاصات اللجان تحددها النصوص القانونية، منها القانون العضوي رقم 99-02 الذي وضع حدود السلطات اللجان إذا تعلق الأمر بالاطلاع على الوثائق والمستندات ، فقد نصت المادة 84 منه على أنه "تخول لجان التحقيق الاطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها" ، واستثنى من هذه الوثائق "الوثائق التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا .." ولها أن تستدعي أعضاء الحكومة للاستماع إليهم ، أو إلى أي شخص يمكنها أن تسترشد به في التحقيق ، وإذا تخلف هؤلاء الأشخاص أو امتنعوا عد تصرفهم تقصيرا يسجل في التقرير ، أو قد يمتد الإجراء إلى تطبيق أحكام قانون العقوبات بشأن الامتناع أو التخلف أو الإدلاء بشهادة غير صحيحة ، على أن يخول كل هذا إلى رئيس المجلس لا رئيس اللجنة ، فقد خولت المادة 83 من القانون العضوي 99-02 لجان التحقيق الاستماع إلى أي شخص ، وأن تعاين أي مكان ، وتطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق ، إلا ما كان يكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يخص الدفاع والأمن الوطني ، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني ، ويعد عدم الامتثال أمام اللجنة تقصيرا جسيما يدون في التقرير ، ويحمل السلطة السلمية كامل مسؤوليتها عن ذلك.

ثالثا : نطاق عمل لجان التحقيق

لأن الرقابة البرلمانية بطبيعتها سياسية فإنها لا تنصب إلا على أعمال من يسأل سياسيا أمام البرلمان ، ولأن لجان التحقيق البرلماني هي إحدى آليات هذه الرقابة فإنها تستمد طبيعتها من طبيعة رقابة البرلمان نفسها ، كما تستمد وجودها من الاختصاص الأصيل للبرلمان ، ولذا فإن من حق البرلمان إجراء تحقيق في أي موضوع يدخل في نطاق

---

1)– د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص**132**

2)– " تستمد لجان التحقيق قوتها ونفوذها وسعة اختصاصاتها وسلطاتها من الدستور الإيطالي نفسه ، إذ نص في المادة **82** منه على هذه السلطات " د. عمار عباس المرجع السابق ص **126**

3)- "أفضل مثال على سعة صلاحيات لجان التحقيق الألمانية أنها تطلب مثول مسؤولين في الحكم ، إذ استمعت إحداها إلى المستشار هلموت كول لمدة سبع ساعات للإجابة عن أسئلة المحققين " نفس المرجع ص**127**.

هذا الاختصاص[1]، وضمن هذا الإطار فإن التحقيق البرلماني لا تحده قيود طالما أنه يراقب أعمال الحكومة[2]، فيمكنه التحقيق في أي قصور مالي أو إداري أو سياسي[3]، كما لا يشترط أن يتحرك التحقيق لدى حدوث المخالفة أو التجاوز أو القصور فحسب، بل إنه يتحرك للاسترشاد والاستنارة ليتمكن من تزويد المجلس بالمعلومات والبيانات اللازمة عن وضع معين لجهاز من أجهزة الحكومة ، على خلاف التحقيق القضائي الذي لا يتحرك إلا في حدود مخالفة محققة ، وبقصد التعرف على مرتكبها وتحميله جزاءها .

غير أن التحقيق يقف عند حدود السلطة التنفيذية ولا يتعداها إلى سلطة أخرى ، كالسلطة القضائية ، فلا يجوز للجان أن تجري تحقيقا في موضوع يحقق فيه القضاء ، أو يكون معروضا أمامه للفصل فيه إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات, كما يمكن للجان التحقيق أن تتبع إنجاز المهام الرئيسية في الدولة في مختلف المجالات السياسية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[4]، وأن تتقصى حقيقة الأوضاع المالية لها ، وتتقصى آثار تطبيق القانون ، وبحث مطابقة تنفيذ القوانين مع غايات هذه القانون وأهدافه[5]، كما يمكن أن ينصب التحقيق حتى على مدى شرعية إجراء انتخاب بعض أعضاء البرلمان نفسه مادام الموضوع يرتبط بنشاط الحكومة .

أما النطاق الزماني للتحقيق فقد تحدده النظم الداخلية ، أو يحدده البرلمان منشئ اللجنة, لئلا تطول مدة التحقيق فيفقد نجاعته وأثره ، وقد يصبح بدون معنى بمرور الزمن لدى البرلمان نفسه أو لدى الرأي العام ، ففي الجزائر قيدت أحكام المادة 80 من القانون العضوي 99-02 لجان التحقيق بمهلة زمنية قدرها ستة أشهر على الأكثر ، وهي قابلة للتمديد ، وهي نفس الفترة التي تحددها فرنسا[6]، بينما لا تقيد بعض النظم اللجان بزمن محدد[1]، فلا تلتزم هذه اللجان بتقديم التقرير إلا حين الانتهاء منه .

(**1**) - د. نبيل طنطاوي ، دور لجان التحقيق في فعالية الرقابة البرلمانية ، مجلة الحقوق ، كلية الحقوق, جامعة البحرين ، العدد **2** جويلية **2004** ، ص**201**.

(**2**) - د. جلال بنداري ، التحقيق البرلماني, المرجع السابق.

(3)- "Les commissions d'enquêtes sont formées pour recueillir des éléments d'information, soit sur des faits ,soit sur la gestion des services publics, ou des entreprises nationales" v. Claude Leclercq, op.cit, p630.

(**4**) - د-.إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص **134**.

(**5**)– د..إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص **134** .

(6)- "Les commissions d'enquêtes prennent fin par le dépôt du rapport qui doit intervenir, au plus tard à l'expiration d'un délais de six mois à compter de la date

الفرع الثالث:

إجراءات التحقيق وآثاره

يحكم التحقيق البرلماني جملة من الإجراءات التي تنظم سير عمل اللجان، تبدأ بطلب التحقيق في موضوع معين، ثم يتم تشكيل اللجنة وتعيين رئيسها وتحديد مكان انعقادها وزمانه في بعض النظم ، ثم تشرع اللجنة في العمل بعد أن تهيئ كل وسائل عملها ليسهل عليها أداء مهامها ، ثم تعد تقريرا عن أعمالها وتضمنه نتائج التحقيق واقتراح الحلول المناسبة ، وتودعه لدى مكتب المجلس ، ليناقشه ويصوت عليه ، فكيف يتم سير عمل اللجنة ؟ وما هي آثار التقرير الذي تعده؟ وما مدى فعالية التحقيق كأداة رقابية ؟

أولا : سير عمل لجان التحقيق

لأجل إعداد تقرير واف تعقد اللجنة جلساتها مرات عديدة ، وفي مدة كافية لجمع البيانات والمعلومات وللاستماع إلى المعنيين محل التحقيق ، أو إلى الشهود والخبراء والفنيين، أو لدراسة الوثائق والمستندات ، أو للقيام بزيارات ميدانية للمعاينة والتحقيق، على أن تتم هذه الجلسات في جو من السرية(2) التي تنص عليها الكثير من النظم الداخلية للمجالس التشريعية ، غير أنه لا مانع من العلنية(3) إذا كانت تهدف إلى طمأنة الرأي العام, وإثبات حياد أعضاء اللجنة وموضوعيتهم وسعيهم لخدمة المصلحة العامة ، أو لعرض دفوع من استهدفهم التحقيق أمام الملأ، أو لدفع كل ما ينسب إلى اللجنة من تقصير عبر عرض وقائع التحقيق.

ويتخلل اجتماعات اللجنة تدوين وقائعها ، وهو مطلوب وضروري في فرنسا وفي المجلسين(4)، وذلك لتيسير أعمال اللجنة, ولاستغلال ما دون في بناء التقرير النهائي، ثم

---

d'adoption de résolution créant la commission".v: Dimitri Georges Lavroff . Le droit constitutionnel de la cinquième republique.3ème Edition , Dalloz ,paris.1999. P 9.

(1)–"لم تقدم إحدى لجان التحقيق في ألمانيا تقريرها إلا بعد ست سنوات ، وفي إيطاليا يمكن أن يستمر لفترة تفوق الفترة التشريعية, وقد استغرقت لجنة التحقيق حول ملف المافيا ثلاثة عشر سنة " . انظر د. عمار عباس ، المرجع السابق ، ص133.

(2) - "تجيز بعض النظم علانية التحقيق كما هو الشأن في بريطانيا والولايات المتحدة وألمانيا ، إلا ما كان يحافظ على السير العادي للتحقيق" انظر د. عمار عباس ، المرجع السابق ، ص130.

(3) –" تلزم بعض النظم أعضاء اللجنة بالسرية ، وإلا تعرضوا للعقوبات المقررة في قانون العقوبات كما هو الشأن في فرنسا ، وتبنت هذا النهج الجزائر "انظر:د.عمار عباس, المرجع السابق.

(4) - د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص140

تأتي مرحلة مداولات اللجنة والتي تسبق إعداد التقرير ، ولا تعد إلزامية أو رسمية ، ولكن حينما تبدأ في مقابلة الشهود يسود الطابع الرسمي[1].

ثانيا : تقرير لجنة التحقيق وآثاره

لا يكفي تدوين وقائع الجلسات أو محاضرها لاطلاع المجلس على خلاصة مهمة لجنة التحقيق ، إنما ينبغي أن يعد تقرير عن ذلك متضمنا كشفا مفصلا عن جهود وأعمال هذه اللجان، ويقع على عاتق اللجنة إعداد هذا التقرير المتضمن تلخيصا لمحتويات الوثائق والمستندات ، وترجمة المشاهدات والاستجوابات ، ووصف للمعاينات ، واستخلاصا لكل ما اطلع عليه أعضاء اللجنة أو شاهدوه أو سمعوه أو استشعروه[2]، كما يتضمن الخطوات الإجرائية المتخذة لأجل جمع الحقائق والمعلومات ، وتحدد بشكل دقيق حقيقة الأوضاع المستهدفة في التحقيق ومدى مطابقة كل هذا للقانون ، كما تضمن اللجنة مجموع الحلول المقترحة للمسألة محل التحقيق، ولها أن تقدم اقتراحات بشأن تكييف التشريعات لتتناسب مع الحلول المقترحة .

وإذا ما أنهت اللجنة إعداد التقرير تتداول في شأنه ، وتصوت عليه بالأغلبية, وتحيله إلى مكتب المجلس الذي يحدد موعدا لمناقشته بعد إدراجه في جدول الأعمال ، على أن يوافي عضوا من أعضائه بنسخة من التقرير للاطلاع المسبق عليه, والتمكن من مناقشة محتواه.

وعند جلسة المناقشة يعرض رئيس اللجنة أو المقرر عرضا عن محتوى التقرير, وللمجلس عبر التصويت أن يأخذ بما جاء فيه أولا يأخذ به ، لأن تقرير اللجنة هو من قبيل الأعمال التحضيرية تتوقف إجازتها وسريانها على موقف المجلس منها ، ويمكن أن يتضمن التقرير اقتراحا بتعديل نصوص قانونية, أو اقتراح نصوص تكفل معالجة النقائص أو العيوب المكتشفة ، أو إصلاح الاختلالات الملحوظة ، أو قد يتمخض التحقيق عن اقتراح للحكومة باتخاذ الإجراءات القانونية كالتأديب، أو العزل، أو الإحالة على التحقيق للقائمين على الهيئات أو الأجهزة أو المؤسسات محل التحقيق .

كما أن التقرير قد يرتب براءة الحكومة أو إدانتها ، وفي حالة الإدانة فإن هذا التقرير قد يؤدي إلى استجواب رئيس الحكومة ، أو قد يرتب تحريك مسؤوليتها السياسية فرديا أو

---

(1) - د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص140

(2) - د. عمار عباس ،نفس المرجع ، ص132.

تضامنيا[1]، وفي بعض النظم لا تكتفي المجالس بعرض تقرير اللجنة ومناقشته إنما قد تلجأ إلى نشره ، وهو اتجاه غالبية النظم، وبعضها يقيد النشر بموافقة المجلس[2], وبعضها يفتح المجال للنشر إلا ما اعترض عليه المجلس[3].

ثالثا : مدى فعالية التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني أحد أهم الأدوات الرقابية التي قد ترتب تحريك أداة الاستجواب أو إثارة المسؤولية السياسية أو حتى المسؤولية الجنائية في بعض النظم ، لذا نجد أن هذه الأداة تنفرد بجملة من الخصائص والمميزات تبعا لاختصاصات وسلطات ومركز لجان التحقيق والآثار التي يرتبها عملها, والتي تتمثل فيما يلي :

ا- أن التحقيق البرلماني هو الأداة التي انعقد عليها إجماع النظم الرئاسية والبرلمانية والمختلطة.

ب- أن التحقيق هو اختصاص أصيل للبرلمان يستمد من اختصاص البرلمان نفسه, ويمارس من قبله حتى ولم ينص عليه الدستور.

ج- أن سلطات لجان التحقيق أثناء أداء مهامها تتسع في بعض النظم إلى الاستحواذ على اختصاص قضاة التحقيق والنيابة العامة، وهو امتياز تختص به وحدها .

د- ينفرد التحقيق بكونه الإجراء الذي يتيح للجانه اتخاذ جميع الإجراءات والوسائل التي تمكنها من كشف الحقيقة .

هـ- أن نطاق توظيف آلية التحقيق لا تحده قيود طالما أنه يستهدف أعمال الحكومة.

وفيما يرتبه التحقيق من آثار, فإنه الأداة الكفيلة بتفعيل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة, فقد رتبت التحقيقات الإطاحة بالحكومات، وبالرؤساء ، كما تفرض إعادة تكييف التشريعات وتعديلها ، وإعادة سنها من جديد ، وتوصي الحكومة بفرض بعض الإجراءات

---

(1) - "في بريطانيا قد يرتب التحقيق إثارة المسؤولية الجنائية للوزارة أو لوزراء معنيين .." انظر د. عمار عباس ، المرجع السابق, ص 142.

(2) - "أجاز النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 نشر التقرير باقتراح من مكتبه ، بشكل كلي أو جزئي، وإذا عرض أمر النشر للمناقشة فلا يتم ذلك إلا في جلسة سرية ، مع الاستشارة المسبقة للحكومة " انظر المادة 143 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977,الجريدة الرسمية رقم 53 المؤرخة في 13 أوت 1997 ,والمادة 85 من القانون العضوي 99-02 وما بعدها.,المرجع السابق.

(3) - *"Les rapports sont publiés, sauf vote de l'Assemblée nationale ,ou du sénat constitués en comité secret".v: (www. Assemblée_Nationale.fr)*

التأديبية لبعض الموظفين, وإعادة النظر في بعض سياساتها ، مما يجعله بحق وسيلة فعالة, وإن أكثر البرلمانات فعالية هي أكثرها لجوءا لجوءا إلى التحقيق البرلماني على غرار فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية .

غير أن لجان التحقيق تفرغ من محتواها وتصبح غير ذات معنى إذا قام بالتحقيق أعضاء غير أكفاء, ويفتقرون إلى التخصص أو كانوا مساندين للحكومة[1]، أو إذا قيدت سلطات اللجان وحجب حقها في استيفاء الحقائق والمعلومات، فيتعذر عندها الوصول إلى الحقيقة وتصبح شكلية عبثية غرضها امتصاص استهجان وغضب الرأي العام .

وهذا بالإضافة إلى العوائق التي تفتعلها الحكومة لتعرقل عمل لجان التحقيق [2]، كما أن المبالغة فيها بالإكثار منها ، أو خروج بعض أعضائها عن اختصاصاتهم إلى المساس بأسرار الأشخاص وكرامتهم ، وتوظيف اللجان لتصفية الحسابات الشخصية أو الحزبية هو من أسباب إهمال بعض النظم للتحقيق واللجوء إلى بدائل أخرى[3].

لكن اختصاص البرلمان في الرقابة على الحكومة لا يتوقف عند التحقيق, إنما يمتلك وسائل وأدوات أخرى منها الاستجواب الذي قد يرتب هو الآخر مسؤولية الحكومة, ولكنه يتم بإجراءات وأشخاص وأهداف وغايات مغايرة للتحقيق البرلماني ، وهذا ما سنناقشه ضمن هذا المطلب:

المطلب الثالث :

الاستجواب البرلماني ومدى فعاليته

إذا كان توظيف الأسئلة والتحقيق البرلماني يهدفان إلى الاستعلام ، أو الوصول إلى الحقيقة ، فإن توظيف الاستجواب يهدف إلى اتهام الحكومة أو أحد أعضائها أو تجريح سياستها[4]، مما يجعله من أمضى وسائل الرقابة وأشدها بأسا وضراوة على الحكومة [5]، لأنه ذو طبيعة اتهامية ، فيتهم الحكومة أو أحد أعضائها عند ارتكاب خطأ ، أو عند الإخلال في

---

(1) –" نظرا لحساسية الحكومة إزاء لجان التحقيق لكونها تتدخل في أعمالها وتبحث في عيوبها ، فإنها تسعى دائما إلى عرقلتها بحجب الوسائل اللازمة لأداء عملها ، أو الضغط على أعضائها ، أو على الأشخاص الذين تستجوبهم اللجان" .

(2) - "تلجأ الحكومات إلى عرقلة عمل اللجان بحرمانها من وسائل عملها ،كالمقر الذي تجتمع فيه ، أو التضييق عليها ماليا .."

(3) –" اتجهت بريطانيا إلى أسلوب بديل للتحقيق وهو إسناد التحقيق في بعض القضايا إلى المفوض البرلماني المسؤول أمام البرلمان والمستقل عن الحكومة ، ويختص بالبحث في شكاوى المواطنين ومظالمهم من الإدارة " انظر: د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص147.

(4) - د. مصطفى حسن البحري ، المرجع السابق ، ص780

(5) - د. محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ص 125

تطبيق القانون ، أو لدى الانحراف في الممارسة ، مما يعني أنه ليس رجاء أو استعطافا للحكومة[1]، إنما هو اتهام لها تتصارع فيه الأدلة ، وإذا رجحت هذه الأخيرة أدينت ، وقد تبرئ نفسها ، أوقد تلقى التأييد من المجلس إثر مناقشة الاستجواب .

والاستجواب حق دستوري مقرر لعضو البرلمان ، ويخضع لشروط وإجراءات تحددها النصوص القانونية ، وأهدافه ومضامينه لا علاقة لها بالحسابات الشخصية ، وتنصب على الأعمال لا على الأشخاص ، لذلك سنتناول بالتفصيل تعريف الاستجواب وشروطه وإجراءاته وآثاره ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

تعريف الاستجواب وخصائصه وأصوله

أورد المختصون تعريفا لغويا واصطلاحيا للاستجواب كما حددوا خصائصه وبحثوا في أصوله وهو ما سنعرضه فيما يلي:

أولا : تعريف الاستجواب:

الاستجواب في اللغة يعني طلب الجواب ، وقد ورد في القاموس المحيط ما نصه : "استجوبه واستجابه واستجاب له, وتجاوبوا : أي جاوب بعضهم بعضا ، في المعاجم الحديثة و في أقرب الموارد بمعنى رد له الجواب، والجواب هو ما يكون ردا على سؤال أو دعوى أو خطاب[2].

أما في الفقه فهو إجراء يضع بموجبه عضو البرلمان الحكومة أو أحد أعضائها في موضع يشرح فيه سياسة حكومته العامة ، أو يوضح مسألة محددة[3]، وفي الممارسة البرلمانية يعني محاسبة الوزير على أخطائه أثناء تطبيق القانون أو ممارسة العمل ، فإما يرجع أو تسحب منه الثقة[4]، ويعرفه المشرع المصري بأنه "طلب كتابي يتقدم به أي عضو من أعضاء مجلس الشعب يحمل بين طياته اتهاما للحكومة ولومها وتجريح سياستها، أو محاسبة أحد أعضائها على تصرف ما بصدد شأن من الشؤون المتعلقة بوزارته"[5]، ولا يخرج

---

(1) - د. جلال بنداري ، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر ، رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة،سنة 1996، ص 30

(2) -د. جلال بنداري ، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر, المرجع السابق, ص 90

(3) - نفس المرجع.

(4) - د. حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ص 785

(5) - نفس المرجع.

هذا المفهوم عن تعريف الفقه الفرنسي للاستجواب *"l'interpellation"* [1]، فالاستجواب وسيلة رقابية خولها الدستور للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة، وهو بهذا المعنى: إجراء رقابي نيابي يتخذ شكل استفسار شفهي تتبعه مداولة تنتهي عادة بتصويت يعبر عن حكم الجمعية النيابية على جواب الحكومة[2].

ولا يعرف الفقه البريطاني هذا النوع من أدوات الرقابة إنما يوظف أداة شبيهة به تدعى الاقتراح بالتأجيل *"motion to adjourn"* ويعني السؤال مع المناقشة ، وهناك من يشبهه بأسئلة الساعة *"questions time"* ، كما أهمل من طرف الفقه الفرنسي بعد الجمهورية الرابعة رغم أصوله الفرنسية .

ثانيا : خصائص الاستجواب

يتميز الاستجواب بخصائص تميزه عن السؤال وعن غيره من الأدوات نجملها فيما يلي:

ا- أن الاستجواب لا يولد علاقة بين العضو المستجوب والوزير أو الوزارة، إنما يتعداها إلى أعضاء آخرين قد يشتركون في المبادرة به ويشاركون في مناقشته[3].

ب- أن المناقشة في السؤال هي استفهام للعضو يتطلب ردا من الوزير، أما الاستجواب فيهدف إلى كشف حقائق تتعلق بمخالفات معينة ، أو عندما تكون هناك ثغرات في العمل الحكومي تستوجب تحريك المسؤولية[4].

ج- أن مناقشة الاستجواب هي التي تكشف الحقائق حول وضع يخص مرفقا أو مؤسسة عمومية أو قطاعا أو هيئة عامة .

---

(1)- "I'interpellation: fait d'interpeller, demande règlementaire d'explication formulée par un parlementaire à un ministre lors d'une séance politique".v: vocabulaire Politique: (www.crisp.be)

-" L'interpellation: moyen de contrôle parlementaire permettant à un membre d'une assemblée de demander à un ministre de se justifier à propos d'un acte politique d'une situation précise, d'aspects généraux ou spécifiques de la politique du gouvernement".v: Vocabulaire Politique .op. cit.

(**2**) - إيف ميني, أوليفييه دي هامل ، المعجم الدستوري ،ج**1**, ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، سنة **1996**, ص **71**.

(**3**) - "يحرك مقدم الاستجواب المناقشة ويشارك فيها الأعضاء المبادرين بالاستجواب أو المهتمين به أو المنضمين إلى العضو المستجوب ، ويرد الوزير أو رئيس الحكومة, وقد يعلق العضو على الردود أو يشاركه آخرون في التعليق والاستيضاح" انظر: د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ص **87**.

(**4**)- نفس المرجع.

د- يكون الغرض من الاستجواب ابتداء كشف الحقيقة ، وليس من الضروري أن يرتب تحريك المسؤولية أو لا يرتبها ، كما أن الاستجواب ليس محاسبة في حد ذاته ، إنما المحاسبة نتيجة يرتبها الاستجواب وقد تؤدي إلى تحريك المسؤولية .

هـ- الاستجواب ليس حقا للمستجوب فحسب، لأنه يرتب مناقشة عامة يشارك فيها أعضاء آخرون ، حتى ولو تنازل العضو المستجوب فإن الاستجواب لا يسقط إذ يمكن أن يتبناه غيره ، ويدافع عنه ويسير في إجراءاته .

و- نظرا لخطورة الآثار التي يرتبها الاستجواب فإن توظيفه يحاط بشروط وإجراءات مشددة لئلا ينحرف عن هدفه, ولئلا يتحول إلى أداة للفوضى وعدم الاستقرار كما هو الشأن في بعض الدول ومنها الكويت(1)، أو كما سبق وأن وظف في الجمهوريتين الثالثة والرابعة بفرنسا ، فقد سقطت على إثر توظيف آلية الاستجواب خلال فترة الجمهورية الثالثة والرابعة خمس حكومات مما جعله مهملا في الجمهورية الخامسة(2).

ز- لا ينصب الاستجواب على الأشخاص بذواتهم إنما يستهدف أعمالهم ، كما لا ينبغي أن يكون ذريعة لتحقيق مكاسب أو تصفية حسابات شخصية(3).

ثالثا : أصـــول الاســتجواب

تعود بداية ظهور الاستجواب إلى دستور الثورة الفرنسية سنة 1791م ، واختفى في دستور السنة الثالثة من الثورة لعدم إمكانية استجواب الوزراء الذين منعوا من دخول المجلس التشريعي ، وعاود الظهور في ماي سنة 1831 م ، وتوسع أعضاء الجمعية الوطنية في توظيفه ابتداء من عام 1848م، وقد نظم رسميا في قانون 13 مارس 1873, وقبلها كان قاعدة عرفية أبدعته الممارسة البرلمانية، ويرتب توظيفه تحريك المسؤولية السياسية(4).

---

(1) - "يثير الاستجواب في دولة الكويت الكثير من التوتر بين سلطتي التشريع والتنفيذ ، وينتقل هذا إلى المواطنين الذين ينقسمون بشأنه بين مؤيد ومعارض ،كما قد يؤدي إلى الاحتقان السياسي, فمن ضمن 25 استجوابا فيما بين1963 و2002 رتب سبعة منها طرح الثقة ، و5 حالات تسببت في سقوط الحكومة " انظر: د. رفعت عبد الحميد عطيفي ، الاستجواب وأثره على الأداء البرلماني, مجلس الأمة الكويتي،جانفي، 2003.

(2) ***- "Sous la troisième République, plus de la moitié des gouvernements renversés par la chambre des députés, le furent à la suite d'une interpellation".v: Bernard Chante bout. Document d'étude, droit constitutionnel et institutions politiques, N° 1. 14 ed. 1988 .paris, P 21.***

(3) - "وفقا لسبر آراء أجري في الكويت حول غايات ومرامي الاستجواب أيد 455 شخصا من عينة عدد أفرادها 1370 بأن الاستجواب يطرح لحسابات شخصية, أي بنسبة33 % " انظر: د. رفعت عبد الحميد عطيفي ، المرجع السابق.

(4) - د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ص 88-89.

وقد راج وانتشر في الجمهوريتين الثالثة والرابعة, وكان القصد منه توجيه أعضاء الحكومة للكلام في الجمعية الوطنية للرد على الاستجواب وشرح سياساتها[1]، وقد أفرزت المبالغة في توظيفه توالي سقوط الحكومات، كما أستهلك أغلب الفترات المخصصة للعمل التشريعي، مما ألجا الجمعية الوطنية إلى التشديد في توظيفه، وتجميع الاستجوابات[2]،وهذا ماجعله يتراجع إلى أن الغي في دستور الجمهورية الخامسة، واعتمدت آلية ملتمس الرقابة بديلا له لتحريك المسؤولية[3].

وإذا كان المؤسس الدستوري الفرنسي قد أهمل الاستجواب في دستور 1958[4]، فإن هذه الأداة لم تعرف في انجلترا[5]، واستمر في بعض الدول بنفس المنزلة, وبنفس قوة التأثير كما هو الشأن في ألمانيا، وفي بلجيكا يدعى بالسؤال الكبير *"grand question"* ، وفي إيطاليا يدعى *"interpellanze"* , ويوجه إلى رئيس الوزراء وإلى الوزراء على أن ينصب على دوافع الحكومة أو نواياها، ويستغرق الرد عليه فترة طويلة مما يفقده فعاليته، على عكس ألمانيا إذ يلقى تطبيقه نجاحا كبيرا، ولا يزال توظيف هذه الأداة قائما في غالبية دول العالم الثالث والدول العربية على الخصوص.

إلا أن اللوائح الداخلية وحتى الدساتير هي التي تعلي من شأن الأداة أو تضعف مركزها وقوتها، فتضعف فعاليته إذا كبلته القيود والشروط والإجراءات المعقدة كما هو الشأن في الجزائر ومصر، أو تعززه وتفعله كما هو الشأن في الكويت، وفي الحالة الأولى فإن توظيف الاستجواب في هذه الدول لا يرتب آثاره إلا نادرا, ففي الجزائر تنص المادة 133

---

(1) - د. عمار عباس. استجواب الحكومة من طرف البرلمان. مجلة العلوم القانونية والإدارية,كلية الحقوق,جامعة أبو بكر بلقايد, تلمسان,الجزائر, العدد الرابع سنة **2006**,. ص **33**.

(2) –"في فرنسا وابتداء من سنة **1946** وخلال الفترة التشريعية الثالثة قدم **1549** طلب استجواب، **136** منها جمعت وتمت مناقشتها بعمق".انظر:.نفس المرجع. ص **34**.

(3)– د. عمار عباس. استجواب الحكومة من طرف البرلمان, المرجع السابق. ص **34**. .

(4) -" L'interpellation telle qu'elle à été pratiquée en France sous la 3^0 , et la 4^0 République, est une question orale avec débat suivie d'un vote » v. Bernard Chante bout,. droit constitutionnel et science politique. Economica - Paris 1978.P247.

(5) -" Inconnue en Angleterre, l'interpellation existe dans de nombreux pays, et notamment en Belgique et en Allemagne Fédérale "ib id. P 247.

من دستور 96 على أنه " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة", لكنه لا يرتب سحب الثقة من الحكومة[1].

الفرع الثاني:

شروط الاستجواب وإجراءاته

بالنظر إلى الإجراءات الخطيرة التي يرتبها الاستجواب في الكثير من الدول، ولئلا يساء استعمال هذا الحق في زعزعة استقرار الحكومات والأنظمة برمتها، فإن الدساتير تجمع على تقييده، بجملة من الشروط والإجراءات التي تضمن عدم إساءة استعماله، ومن هذه الشروط شروط شكلية وشروط موضوعية، كما يرتبط التوظيف بإجراءات تشترك فيها جل النظم وهو ما سنبحثه فيما يلي:

أولا : الشروط الشكلية التي تسبق الاستجواب

من أهم الشروط الشكلية التي تسبق توظيف الاستجواب هي:

1)- أن يكون الاستجواب مكتوبا: وهو شرط لتأكيد جدية السؤال، وتجمع عليه جل النظم الداخلية للبرلمانات[2]، وحتى يتمكن المجلس التشريعي من تبليغه إلى الحكومة لدراسته، وتتمكن من جمع البيانات والمعلومات للإجابة عنه، وتتيح الكتابة إطلاع أعضاء المجلس عليه ليتمكنوا من مناقشته بعد عرضه في المجلس, وحتى يكون دليلا وحجة على مقدمه، وعلى من قدم إليه في نفس الوقت، فالكتابة أقوى من الشفاهة.

2)- اشتراط تقديمه من عضو أو أكثر: إذا كانت بعض الدساتير تنص على حق أي عضو من أعضاء المجلس في تقديم الاستجواب كما هو الشأن في الدستور الكويتي في المادة 100 منه، وفي مصر في دستور 1971 في المادة 125 منه، فإن اشتراط تقديم الاستجواب من طرف عدد معين وصل في البرلمان الجزائري إلى اشتراط توقيع 30 عضوا للاستجواب, وهذا طبقا لنص المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02 والتي تنص على ما يلي:" يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي

---

(1) - " بالرغم من النص على حق البرلمان في استجواب الحكومة في دستور الجزائر، فإنه لم يرتب سحب الثقة لا من الوزارة في مجموعها، ولا من وزير بمفرده، ، وهذا يجسد المعنى الذي أبرزه واضعو الدستور من عدم تقيدهم بالنظم المطبقة في الخارج" . انظر: د. محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي،القاهرة, سنة 1988، ص594.

(2) - " لم بفصح القانون العضوي رقم 99-02 في الجزائر عن شرط الكتابة إنما عد شرطا ضمنيا يستنتج من مضمون المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري التي تنص على ما يلي:" يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس" انظر: النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 2000,الجريدة الرسمية رقم 77لعام 2000

يوقعه حسب الحالة على الأقل ثلاثون نائبا، أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة إلى رئيس الحكومة خلال الثمانية والأربعين ساعة الموالية لإيداعه"

3)- أن يستغرق الاستجواب موضوعه: ومعناه أن لا يقتصر مقدمه على الاستجواب وحده، وإنما ينبغي أن يضمنه شرحا وافيا لدوافعه وأهدافه وكذا وقائعه، وفي بعض النظم يشترط إرفاق الاستجواب بمذكرة تشرح مضمونه وأسبابه وغاياته، ومحاوره الرئيسية لتيسير مهمة من وجه إليه الاستجواب ومهمة من يناقشه.

4)-أن لا يتضمن عبارات نابية: وهذا الشرط هو عام يقتضي أن يتحلى به النائب في كل تدخلاته عبر الاستجواب أو السؤال أو المناقشة، إنما هذا الشرط تأكيد على تنزيهه، والحرص على عدم انحداره إلى ما لا يليق به كممثل للشعب[1].

كما لا يجوز أن يكون الاستجواب ذريعة لتصفية حسابات شخصية، فيستهدف عضو الحكومة في شخصه وأهله بالسب أو الإهانة، أو المساس بسمعته وكرامته، ولئلا يكون البرلمان وهو حامي الحقوق والحريات منبرا للاعتداء عليها.

ثانيا : الشروط الموضوعية

تتحدد الشروط الموضوعية للاستجواب فيما يلي:

1- أن يكون الاستجواب مطابقا للدستور ويحقق المصلحة العامة: إذا كان الاستجواب حقا دستوريا للعضو أو للأعضاء فمن باب أولى أن لا يخالف هذا الدستور في تقديمه للاستجواب، مع أن اشتراط تقيد الاستجواب بالدستور قد يتعارض مع الحق الأول، كما يشترط في الاستجواب أن يستهدف المصلحة العامة بمعنى أن لا يستهدف المصلحة الخاصة أو الشخصية لمقدمه، ذلك لأن مجانبة الاستجواب للمصلحة العامة يعد سببا لعدم قبوله، أو مسوغا لرفض الحكومة الرد عليه[2].

2- أن يكون موضوعه من اختصاص الحكومة: ينبغي أن يقتصر موضوع الاستجواب على مجال اختصاص الحكومة دون غيره، وعدم جواز استجوابها عما تختص به السلطات الأخرى, وعما يختص به رئيس الجمهورية منفردا[3], أي الأعمال التي لا تشاركه فيها الحكومة، كما لا يجوز أن يوجه إلى النواب،أو إلى البرلمان، أو أحد موظفي الدولة،

---

(1) - د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص140.

(2) – د. محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص595.

(3) – د.محمد باهي أبو يونس, نفس المرجع,ص14.

كما لا ينصب الاستجواب على أعمال السلطة القضائية لخروجها عن نطاق الرقابة البرلمانية، واستقرار التقاليد البرلمانية على ذلك[1]،إضافة إلى أنه من غير المنطقي أن تسأل الحكومة عن أعمال لا تدخل في دائرة اختصاصها.

3- أن لا يقدم استجواب سبق للمجلس الفصل فيه: لئلا يتكرر عرض الاستجوابات, ترفض غالبا الاستجوابات التي سبق أن فصل فيها البرلمان في نفس الدورة التشريعية, إلا إذا طرأت وقائع جديدة تفرض ذلك.

4- شرط المهلة بين إدراج الاستجواب في جدول الأعمال ومناقشته: سعيا إلى منع خروج الاستجواب عن أهدافه تحيطه النظم الداخلية والدساتير بضمانات أثناء استعماله، ومنها إعطاء مهلة للحكومة للرد على الاستجواب لئلا تفاجأ، وحتى تتمكن من إعداد البيانات والمعلومات, ومن دون ذلك فإن الاستجواب قد يدينها أمام انعدام الدفوع المطلوبة والتي ينبغي أن تعد مسبقا, ففي الجزائر حدد القانون العضوي 99-02 في المادة 66 الفقرة الثانية المهلة بخمسة عشر يوما من تاريخ إدراج الاستجواب في جدول الأعمال، وحددها الدستور المصري بسبعة أيام، ويمكن تقصير هذه المدة في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة[2].

ثالثا : إجراءات توظيف الاستجواب ومصيره

إذا ما توافرت الشروط السابق ذكرها في الاستجواب فإن المستجوب بإمكانه تقديم الاستجواب وجدولته لأجل الرد عليه من الحكومة، لينتج بعد ذلك أثره بناء على هذا الرد, وكل هذا يتم وفق نظام إجرائي ينجز كالتالي:

1- تقديم الاستجواب وإدراجه في جدول الأعمال: قبل أن يدرج الاستجواب في جدول الأعمال يقدم إلى مكتب المجلس ويسجل بحسب تاريخ وصوله، ويبلغ إلى من وجه إليه، وإلى الوزير المكلف بالعلاقة بين الحكومة والبرلمان إن وجد، ثم يدرج في جدول الأعمال، وذلك لأجل الاتفاق على تحديد موعد المناقشة، حيث يبدي المستجوب والمجيب اقتراحاتهما بشأن الموعد، ليحسم فيه، ويدرج في جدول أعمال الجلسة التي اتفق على موعدها، ولا يدرج الاستجواب إلا بعد أسبوع على الأقل في بعض النظم[3],وبعد خمسة عشر

---

(1) – د.محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق , ص**130**.

(2) – د.محمد سليمان الطماوي ,النظم السياسية والقانون الدستوري.المرجع السابق.ص**595**.

(3) – " المادة **201** فقرة **01** من لائحة مجلس الشعب المصري:" يدرج الاستجواب في جدول أعمال جلسة تالية بعد أسبوع على الأقل من إبلاغه لتحديد موعد مناقشة الاستجواب بعد سماع أقوال الحكومة"

يوما في بعضها[1],وشهر في البعض الآخر[2],وتشترط بعض النظم عدم إدراج الاستجواب في جدول الأعمال قبل عرض الحكومة لبرنامجها، إلا ما كان منه استعجاليا[3]. ولا يجب أن يرتبط بمواضيع تنظر فيها اللجان الدائمة للمجلس ولم تقدم تقريرا عنها [4]، كما لا يجوز أن يقدم العضو استجوابين في جلسة واحدة.

2- مناقشة الاستجواب: إذا ما انتفت موانع الاستجواب كتأجيله لغياب المستجوب، والذي يعد استردادا لهذا الاستجواب إذا لم يقدم عذرا وجيها، أو يكون التأجيل بطلب من مقدمه، أو من المجيب، أو لعذر قاهر، فإن إجراءات المناقشة تنجز في الجلسة المحددة, بإعطاء الأولوية لمناقشة الاستجواب على غيره من الأعمال باستثناء طلبات الإحاطة والأسئلة[5].

كما تعطى الأولوية لمقدم الاستجواب الأصلي ويمنح له الوقت الكافي لعرضه[6]، ثم يتم الرد عليه من طرف الوزير، ثم يتم فتح باب المناقشة للأعضاء الآخرين، ثم يعقب العضو على الإجابة، ولا تحدد اللوائح عادة عدد المناقشين، وللرئيس سلطة تنظيمها مع مراعاة المساواة بين المؤيدين والمعارضين[7]، ثم يعلن عن انتهاء المناقشة بعد تقديم اقتراحات بشأن الاستجواب، وإذا لم تقدم الاقتراحات يتم الانتقال إلى البت فيما تبقى من جدول الأعمال.

---

(1) - " في الجزائر ووفقا للقانون العضوي **99-02** في المادة **66**:" تكون هذه الجلسة خلال **15** يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب".

(2) - " لا يجوز التأجيل في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر، ويجوز التأجيل لأكثر من شهر في الاستجوابات المتعلقة بالأمور الخارجية، وهذا الحكم أشبه بالقواعد السارية في الجمهورية الفرنسية الثانية". انظر: د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**101**.

(3) - د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**791**, وانظر نص المادة **199** من لائحة مجلس الأمة الكويتي.

(4) - " تنص المادة **199** فقرة **4** من لائحة مجلس الأمة الكويتي على أنه لا يجوز أن يدرج بجدول أعمال المجلس الاستجوابات المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس قبل تقديم تقريرها إليه"

(5) - د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**796**.

(6)-" ***En début de séance, le député demandeur dispose d'une période de 10 minutes pour questionner, la ou le ministre qui dispose de son tour de 10 minutes pour répondre, députés et le ministre questionné disposent ensuite des périodes respectives de 5 minutes chacun pour poser des questions et y répondre " v: Jean Char est, L'interpellation, dans le site:(logo radio Canada).***

(7) - د. حسن مصطفى البحري،نفس المرجع ، ص**792**.

3- مصير الاستجواب: تشابه ظروف مناقشة الاستجواب وإجراءاته ظروف وإجراءات جلسات المحاكم، المدعي فيها هو مقدم الاستجواب، والمستجوب هو محل الاتهام أو التحقيق، والمجلس هو المحكمة التي تقرر بعد المناقشة الإدانة أو البراءة, استنادا إلى مضامين الأجوبة والإيضاحات والدلائل التي تسندها, والمقدمة من عضو الحكومة المستجوب ومدى وجاهتها ودرجة اقتناع المجلس بها، فإذا ما استنتج أن المجلس لا يرى ما يستوجب تقديم اقتراحات بشأن الاستجواب فإنه ينتقل إلى جدول الأعمال[1]، أما إذا رأى المجلس غير ذلك, فإن النواب يعدون اقتراحات كتابية ويعرضونها على رئيس المجلس فور انتهاء المناقشة، وتناقش هذه الاقتراحات من مقدميها دون غيرهم[2]، وقد يفصل فيها المجلس مباشرة، أو قد يحيل رئيس المجلس هذه الاقتراحات إلى إحدى لجان المجلس لتقديم تقرير عنها قبل الفصل فيها [3]، وقد ترفض هذه الاقتراحات أو تأخذ طريقها إلى التنفيذ, وعموما فإن مصير الاستجواب يأخذ إحدى هذه المسارات:

أ- اقتراح شكر وتأييد الحكومة ومساندتها في مسارها.

ب- اقتراح إحالة موضوع الاستجواب إلى لجنة برلمانية لتعميق التحقيق بشأنه وتقديم تقرير مفصل عن ذلك لاتخاذ القرار المناسب.

جـ- اقتراح سحب الثقة من الحكومة، والذي يفرض اللجوء إلى التصويت على الاقتراح, فإذا حاز الأغلبية المطلوبة رتب إقالة الحكومة أو إقالة الوزير .

الفرع الثالث :
مدى فعالية الاستجواب

ينفرد الاستجواب عن بقية الأدوات الرقابية الأخرى بطابعه الاتهامي, والذي إذا تأكد وثبت فإنه يرتب جزاء خطيرا يتمثل في لوم الحكومة أو سحب الثقة منها إذا عضدت اللوم الأغلبية[4]، وقد اختلفت النظم في توظيفه بالمبالغة حينا، وبالتفريط والإهمال أحيانا أخرى، وبالتراجع عنه كما هو الشأن في فرنسا، وقد لعبت هذه الأداة دورا هاما في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم, لما وضعت البرلمانات حدودا لتعسف الحكومات واستبدادها بالتلويح

(**1**) – د. محمد سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق، ص**595**.

(**2**) – د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**802**.

(**3**) – نفس المرجع ، ص**803**.

(**4**) – د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**113**.

بالاستجواب أو بتوظيفه لإقالتها، كما لعبت هذه الأداة دورا عكسيا حين أصبح توظيفها عاملا لزعزعة استقرار الحكومة, مما يعني أن الاستجواب قد يكون فعالا،أو قد تكون له انعكاسات سلبية وهو ما سنحدده فيما يلي:

أولا : مظاهر فعالية الاستجواب

من أهم مظاهر فعالية الاستجواب ما يأتي:

ا- أن الاستجواب لا يوظف لمحاسبة الحكومة فحسب بل يسائلها عن الكيفيات والسبل التي تسلكها في إنجاز ما أسند إليها من مهام واختصاصات في الشأن العام.

ب- أن الاستجواب إلى جانب ذلك يكفل تحقيق المصلحة العامة تحت طائلة رفضه إن استهدف مصالح شخصية.

ج- يضمن الاستجواب توضيح سياسات الحكومة للرأي العام، عندما تكون الحكومة في موقف المتهم الذي يرد بدفوعه لوم المستجوب واتهاماته ونقده وتجريحه لسياستها، وعلى قدر مهارة جهة الاتهام وجهة الدفاع تتضح الوقائع، ويرفع كل لبس يكتنف ممارسات الحكومة وتصرفاتها، وترتفع درجة شفافيتها أمام الرأي العام.

د- يعد الاستجواب من أهم الضمانات التي تدفع الحكومة إلى التقيد السليم بالقانون عند الأداء، فتتحقق كفايتها ونزاهتها, وتتفادى كل الانزلاقات والأخطاء ذات العواقب الوخيمة التي يتوعدها بها البرلمان الرقيب.

هـ- الاستجواب من الآليات التي تجسد حقوق وحريات الأفراد ضد تجاوزات الحكومة وممارساتها التعسفية, فهو الخط الأحمر الذي إن تجاوزته كان الجزاء قاسيا وخطيرا يتناسب مع خطورة التجاوز.

ثانيا : المظاهر السلبية للاستجواب

بالرغم من دور الاستجواب في جعل الحكومة تتحرى اليقظة والحذر، وتتحرى النزاهة والشفافية في الأداء، فإن سوء توظيفه أو المبالغة فيه قد يعود بنتائج عكسية على الحكومة وعلى البرلمان نفسه، ومن أهم العيوب التي تؤكدها الممارسة البرلمانية للاستجواب منذ نشأته ما يلي:

ا- أن الإفراط في استعمال الاستجواب يؤدي إلى تعطيل وعرقلة إنجاز المهام الأخرى الموكلة للمجلس, والتي تعد من اختصاصاته الأصيلة كالتشريع.

ب- أن كثرة التلويح بالاستجواب وتوعد النواب الحكومة باللجوء إليه يضعف فعالية الحكومة ويربكها، وتهتز إرادتها بالريبة والتردد، ويفقدها الثقة بإنجازاتها, ويولد التوتر والاحتقان بين السلطتين، كما قد يكون مصدرا الزعزعة الاستقرار في الجهاز الحكومي[1]، وقد كان هذا دافعاً لإلغاء الاستجواب من دستور 1958 الفرنسي [2].

ج- من عيوب الاستجواب في بعض النظم أنه نادر الحدوث ، وإذا حدث يؤجل، وإذا نوقش لا يحدث أثرا [3], مما يجعله أداة اعتبارية معنوية مفرغة من مضمونها بإحاطتها بقيود تكبلها وتضعف أثرها كما هو الشأن في الجزائر[4],وكذلك في مصر إذ لم يرتب يوما سحب الثقة من الحكومة[5].

د- الاستجواب وسيلة ذات بأس شديد, تنال من سمعة من وجه إليه وتصيبه وذويه في أعز ملكات نفسه[6], إذا قصد به التشهير بعضو الحكومة أو قذفه، وهذا بالرغم من القيود والشروط التي يحاط بها توظيفه.

هـ- قد لا يستهدف الاستجواب المصلحة العامة في كل الأحوال، إنما قد يتخذه النائب محطة استعراض قدرته على ملاحقة أعضاء الحكومة أمام ناخبيه، ليحوز ثقتهم وتأييدهم فيجددوا انتخابه[7], وهو ما دفع ببعض الدارسين إلى الدعوة إلى ضرورة تقيد النائب بغايات الاستجواب وأهدافه، وتحمل مسؤوليته هو الآخر في الحالة العكسية[8].

و- إذا كان القصد من توظيف الاستجواب ضمان توازن القوى بين الحكومة والبرلمان فإنه قد يكون أحيانا أداة للإخلال بهذا التوازن, فتصبح العلاقة بين الحكومة متوترة

---

(1) – " قد يتخلى عضو الحكومة عن منصبه، أو قد تستقيل الحكومة برمتها لمجرد التلويح بالاستجواب أو بالتصويت بالثقة، وهو ما ألجأ وزير النفط الكويتي بعد استجوابه من المعارضة إلى الاستقالة من منصبه في جويلية **2007** قبل جلسة التصويت بالثقة".

(2) – " حقا إنه ألغى الاستجواب، ولكن لم يكن ذلك عن رغبة خالصة في استلابه إضعافا للدور الرقابي للبرلمان، وإنما بقصد التخلص من آثاره السيئة على الاستقرار الوزاري ". انظر: د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص**10**.

(3) – د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**118**.

(4) – " لم يحدث أن أثيرت المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة في مصر منذ دستور **1923** وحتى الآن" انظر : د. إيهاب زكي سلام، نفس المرجع ، ص**166**.

(5) – " لا يرتب توظيف الاستجواب في دستور**96** الجزائري إثارة المسؤولية السياسية كما يرتبها ملتمس الرقابة".

(6) – د. محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق، ص**185**.

(7) – نفس المرجع ، ص**185**

(8) – " بدأت آراء فقهية تطالب بأن يخضع حق الاستجواب لنظرية إساءة استعمال الحق، فالاستجواب كأداة دستورية ليست حقا مطلقا للنائب إنما هو حق مقيد, والمسؤولية تطال مقدمه إذا كان غرضه التسلط على الوزير والتشهير به والإساءة إليه والانتقام منه". نفس المرجع ,ص**182**.

ومحتقنة, فيؤدي ذلك إلى إقالة الحكومة أو حل البرلمان نفسه(1)، وأفضل نموذج لهذا الوضع هو الإفراط في توظيف الاستجواب من نواب مجلس الأمة الكويتي، وخروجه عن الضوابط واستهدافه أشخاص أعضاء الحكومة، وهذا بالرغم من أن الحياة البرلمانية في الكويت تشهد صحوة مشهودة لم تعهدها أية دولة عربية، وللتدليل على كل هذا سأورد كشفا عن توظيف الاستجواب في الكويت والنتائج التي أفرزها وذلك ضمن هذا الجدول.

فطبقا لأحكام المادة 100 من الدستور الكويتي فإنه : " لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء استجوابا عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم, ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير".

وهذا كشف عن تطبيقات الاستجواب والآثار التي رتبها ابتداء من 1963 إلى سنة 2009، وذلك نقلا عن الموقع الإليكتروني لمجلس الأمة الكويتي:

تاريخ تقديم الاستجواب	الوزير المستجوب	موضوع الاستجواب	نتيجة أو أثر الاستجواب
29 ماي 1963	وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.	تقديم 30 قسيمة في العديلية .	الاكتفاء بالبيان الذي أدلى به الوزير وسحب الاستجواب.
22 فيفي 1964	وزير الكهرباء والماء.	إيصال التيار الكهربائي وتحصيل الرسوم.	تمت المناقشة دون تقديم اقتراحات.
12 نوفمبر 1968	وزير العدل	معلومات مغلوطة عن الجنايات وضياع ملفات موظفي الوزارة.	طلب تشكيل لجنة تحقيق في الموضوع ورفض المجلس تشكيلها.
08 ديسمبر 1973	وزير المالية والنفط	بشأن الكويتيين غير المصنفين ورواتبهم.	تمت مناقشة الاستجواب دون اتخاذ قرار بشأنه.
20 فيفري 1974	وزير التجارة	ارتفاع الأسعار.	نوقش الاستجواب وطلب طرح

(1) – " إذا وصل الاستجواب إلى حدود سحب الثقة من الحكومة, فإن هذا القرار لا يحدث أثره الفوري في بعض النظم، إنما يتوقف على قرار رئيس الجمهورية، ففي مصر مثلا قد يعترض على القرار، وإذا أصر البرلمان على قراره لجأ رئيس الجمهورية إلى استفتاء الشعب الذي إذا جاء مؤيدا للحكومة اعتبر المجلس منحلا ". نفس المرجع، ص175.

	والصناعة		الثقة وجددت الثقة بالوزير.
04 ماي 1974	وزير المالية والنفط	بشأن احتياطي النفط الكويتي والتراخيص التجارية.	نوقش الاستجواب وتم طلب طرح الثقة بالوزير وجددت الثقة به.
27 نوفمبر 1982	وزير الصحة	بشأن العلاج بالخارج	تم تحويله إلى المحكمة الدستورية.
29 نوفمبر 1983	وزير الشؤون الاجتماعية والعمل	تجاوزات في توزيع الوحدات السكنية.	سحب طلب المناقشة من النواب مقدمي الاستجواب.
30 أفريل 1984	وزير الكهرباء والماء	عدم وصول المياه الصالحة للشرب إلى السكان.	سحب طلب المناقشة من النواب مقدمي الاستجواب.
16 أفريل 1985	وزير العدل	صرف سندات لولد الوزير من صندوق صغار المستثمرين.	تم طلب طرح الثقة وتخلي الوزير عن منصبه.
24 جوان 1986	وزير النفط والصناعة	بشأن الأحداث التي وقعت في المنشآت النفطية.	حل مجلس الأمة حلا غير دستوري ولم يناقش الاستجواب.
7 فبراير 1995	وزير التربية والتعليم العالي	مخالفات في جامعة الكويت والتعاقدات الخارجية.	تم طلب طرح الثقة وتم تجديد الثقة بالوزير.
05 جويلية 1997	وزير المالية	تنظيم استقلال الأراضي وأملاك الدولة.	نوقش الاستجواب، واقترح إقفال باب المناقشة وتمت الموافقة على الاقتراح.
02 جانفي 1998	وزير الإعلام	تداول كتب ممنوعة في معرض الكويت للكتاب.	تمت مناقشة الاستجواب وقدم طلب طرح الثقة إلا أن الحكومة استقالت قبل مداولة الطلب.

01 جوان 1998	وزير الداخلية	قضايا تتعلق بوزارة الداخلية.	طلبت الحكومة سرية الجلسة وانسحب مقدم الطلب ولم يناقش الاستجواب.
01 أفريل 1999	وزير العدل	التقصير في المسؤوليات تجاه أخطاء مطبعية في القرآن الكريم.	نوقش الاستجواب وقدم عشرون نائبا طلب طرح الثقة وتم حل المجلس في نفس اليوم.
04 نوفمبر 2000	وزير الكهرباء والماء	القضية الإسكانية ومخالفة المادة 131.	تمت مناقشة الاستجواب وقدم طلب طرح الثقة وتم تجديد الثقة بالوزير.
27 جانفي 2001	وزير العدل	التعسف في حق أحد القضاة، ضعف تطبيق القانون.	لم تتم مناقشة الاستجواب وذلك لاستقالة الحكومة.
24 نوفمبر 2001	وزير العدل	سوء تطبيق القانون، تجاوزات في السلك القضائي.	أحيل إلى لجنة الشؤون القانونية ونوقش تقريرها وصوت على إقفال باب المناقشة.
3 مارس 2002	وزير التربية والتعليم العالي	الإخلال باللوائح الجامعية.	تمت مناقشة الاستجواب واكتفى المجلس بما تعهد به وزير التربية.
26 ماي 2002	وزير المالية, وزير التخطيط, وزير الشؤون القانونية	التهاون والتفريط في أملاك الدولة، التسبب في خسارة مالية للدولة.	نوقش الاستجواب وتم تقديم طلب طرح الثقة وجددت الثقة بالوزراء.
26 نوفمبر 2002	وزير الكهرباء والماء, وزير الشؤون الاجتماعية والعمل	انتهاك مبدأ العدالة والمساواة.	نوقش الاستجواب دون تقديم طلب طرح الثقة.

11 جانفي 2003	وزير الدولة لشؤون مجلس الوزراء	بشأن موافقة مجلس الوزراء على مشروع لآليء الخيران.	نوقش الاستجواب وجددت الثقة بالوزير.
27 أفريل 2003	وزير الدفاع	تعيينات في الدفعة 33 في كلية علي السالم العسكرية .	سحب النائب استجوابه دون مناقشة.
23 فيفري 2004	وزير المالية	تخلي الوزير عن مسؤوليته تجاه أملاك الدولة.	نوقش الاستجواب وجددت الثقة بالوزير.
21 أفريل 2004	وزير الصحة	محاربة الكفاءات الوطنية	نوقش الاستجواب ولم يقدم طلب طرح الثقة لعدم كفاية المصوتين.
10 ديسمبر 2004	وزير الإعلام	مخالفة الدستور	قدم الوزير استقالته قبل مناقشة الاستجواب.
27 ديسمبر 2004	وزير العدل	انتهاك أحكام الدستور	نوقش الاستجواب وقرر المجلس اقتراح توصيات لمعالجة بنود الاستجواب.
22 مارس 2005	وزير العدل	الإهمال الإداري وعدم التصدي للاعتداءات الجنسية.	قدم الوزير استقالته بعد مناقشة الاستجواب.
15 ماي 2006	رئيس مجلس الوزراء	تحويل الحكومة قانون الدوائر الخمس إلى المحكمة الدستورية.	حل مجلس الأمة حلا دستوريا قبل مناقشة الاستجواب.
3 ديسمبر 2006	وزير الإعلام	تعدي الوزير على الحريات التي كفلها الدستور.	قدم الوزير استقالته قبل مناقشة الاستجواب.
1 جانفي 2007	وزيرة الصحة	التجاوزات الإدارية والفنية.	نوقش الاستجواب وقدم طلب طرح الثقة واستقالت الحكومة

			قبل مناقشة الطلب.
10 جويلية 2007	وزير النفط	قضية ناقلات النفط	نوقش الاستجواب وقدم طلب طرح الثقة، واستقال الوزير قبل مناقشة الطلب.
25 أوت 2007	وزيرة الصحة	تجاوزات مالية وإدارية في الوزارة.	قدمت الوزيرة استقالتها في نفس يوم تقديم الاستجواب.
22 أكتوبر 2007	وزيرة المالية	تجاوزات البنك المركزي.	تم تعديل وزاري وأسندت وزارة المالية إلى وزير آخر وسقط الاستجواب.
24 ديسمبر 2007	وزير التربية	تضليل النواب وعدم التعاون مع السلطة التشريعية.	نوقش الاستجواب وتم تقديم طلب طرح الثقة وجددت الثقة بالوزير.
18 نوفمبر 2008	رئيس مجلس الوزراء	تجاوزات القيود الأمنية زيادة معدلات الفساد المالي.	استقالت الحكومة قبل مناقشة الاستجواب.
2 مارس 2009	رئيس مجلس الوزراء	التجاوزات في مصروفات ديوان مجلس الوزراء	استقالت الحكومة قبل مناقشة الاستجواب.
9 مارس 2009	رئيس مجلس الوزراء	بشأن هدم المساجد.	استقالت الحكومة قبل مناقشة الاستجواب وحل مجلس الأمة دستوريا.
8 جوان 2009	وزير الداخلية	التفريط في الأموال العامة	نوقش الاستجواب وتم تقديم طلب طرح الثقة وجددت الثقة بالوزير.

ومما تقدم نستخلص أن الأدوات الرقابية الشهيرة والمشتركة بين معظم النظم تتفاوت في قوتها وفعاليتها من دستور إلى آخر، غير أنها متشابهة في غاياتها التي تتمثل في تفعيل

الأداء الحكومي، وكفالة كفايته ونزاهته وشفافيته, وهذا بالرغم من النقائص التي تطبعها في التوظيف أو في الآثار التي ترتبها.

غير أن الاقتصار في البحث على تناول الأدوات الرقابية الشهيرة دون صور الرقابة الأخرى هو انتقاص من مركز البرلمان ودوره في حفظ التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ، وكبح جماح هذه الأخيرة ومنع استبدادها وتغولها، وحتى نبوئ البرلمان المركز الذي يستحقه، ينبغي أن نتتبع بالدراسة صورا أخرى للرقابة على سلطة التنفيذ، وقد أثبتت البرلمانات من خلال توظيفها جدارتها بهذه الوظيفة وقدرتها على الأداء الأنجع لهذه الوظيفة، بدءا بالتطرق إلى الاتهام الجنائي أو المسؤولية الجنائية كأداة ظهرت بظهور البرلمانات، ثم رقابة اللجان على السلطة التنفيذية التي ذاع صيتها في النظام الرئاسي الأمريكي، ثم المسؤولية السياسية التي تعد لدى بعض الفقهاء نتيجة وأثرا لتوظيف الأدوات الرقابية لا وسيلة، فيما يعدها بعض الفقهاء وسيلة رقابية، وذلك ضمن المبحث الثالث الذي يتضمن صورا أخرى لأدوات الرقابة, وذلك فيما يلي:

المبحث الثالث:

صور أخرى لأدوات الرقابة البرلمانية ومقدار فعاليتها

عالجت في المبحث الثاني مضمون الوسائل الرقابية الشهيرة وهي الأسئلة البرلمانية، والتحقيق البرلماني، والاستجواب, حيث عرفت بها وبخصائصها وأصولها وأنواعها وشروطها وإجراءات توظيفها، وبينت مدى فعالية كل منها ، وواقع تطبيقاتها، وفي المبحث الموالي سأركز على وسائل رقابية أخرى لا تقل أهمية وفعالية عن الأولى في الممارسة البرلمانية، ولا يقتصر توظيفها على النظام البرلماني, إنما توظف أيضا في النظام الرئاسي كما هو الحال في آلية الاتهام الجنائي, وآليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية، وتعد هاتان الآليتان ذات اثر بالغ الأهمية، وهو أمر يؤكده الواقع، أما المسؤولية السياسية فهي في النظم البرلمانية والمختلطة من أمضى أسلحة البرلمان في مواجهة الحكومة، والذي يحكم بموجبها على الحكومة بعدم صلاحيتها سياسيا، وما دامت لهذه الآليات هذه الأهمية, فمن غير المنطقي إغفالها ونحن بصدد بحث مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولذلك سنفرد لكل واحدة من هذه الوسائل مطلبا خاصا بدءا بالاتهام الجنائي (في مطلب أول)، وأدوات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية(في مطلب ثان)، والمسؤولية السياسية (في مطلب ثالث) :

المطلب الأول:

مدى فعالية الاتهام الجنائي أو المسؤولية الجنائية

بالرغم من أن بعض الفقهاء لا يعتبرون الاتهام الجنائي أداة من أدوات الرقابة على اعتبار أنه يتصل بما يرتكبه رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الوزراء في بعض النظم من جنايات أو جنح يختص بها قانون العقوبات، مما يعني أنها ليست مخالفات سياسية[1]، غير أنه ما دام الاتهام الجنائي يصدر عن البرلمان بتشكيلته السياسية، وبإجراءات وعقوبات ذات طابع سياسي كعزل الرئيس أو الوزير من منصبه، فإن الأداة لها صلة بالسياسة، وباختصاصات البرلمان كما هو الشأن في أمريكا، فمجلس النواب يوجه الاتهام ومجلس الشيوخ يحاكم المتهم، كما أن موضوع المحاكمة لا يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، إنما يتعلق بمسؤوليات سياسية كخرق الدستور أو استغلال النفوذ، أو كل ما يمس سلامة الدولة وأمنها، مما يجعل هذه المحاكمات ذات طابع مميز عن القضاء الجنائي المتخصص[2]، ولما كان الاتهام الجنائي يستهدف القائمين على السلطة التنفيذية, والجهة التي تحرك الاتهام هي البرلمان في الغالب، فإن تناول الموضوع بالدراسة كصورة من صور رقابة البرلمان على الحكومة يصبح ضروريا، وهو ما سأتناوله ضمن هذه الفروع بدءا بتعريف الاتهام الجنائي وأصوله، وبيان الجهة التي تختص به، وبيان مدى فعاليته.

الفرع الأول:

تعريف الاتهام الجنائي وأصوله

يعد الاتهام الجنائي وسيلة رقابية أساسية على أعمال السلطة التنفيذية، وهو من أقدم وأسبق الأدوات الرقابية على سلطة التنفيذ، فقد ظهر في انجلترا سنة 1376 في نهاية عهد ادوارد الثالث باسم إجراء اللوم أو الاتهام الجنائي *(la Procedure de l'impeachment* أو *the impeachment)*, والذي يسمح لمجلس العموم أن يتهم وزيرا، وأن يحاكمه مجلس اللوردات بوصفه هيئة قضاء عليا[3]، وقد شهد توظيف هذه الوسيلة تراجعا وانحسارا في بعض النظم بعد ما تبنته، كما شهد ذيوعا وانتشارا في بعضها الآخر، وقد مر بهذه المراحل

---

(1)– د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**24**.

(2)– د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق،ص**5**.

(3)– "في حالة الإدانة قد تمتد العقوبة بعد العزل إلى إحالة المدان إلى المحاكم الجزائية, لتفرض عليه عقوبات منصوص عليها في قانون العقوبات".

حتى على مستوى النظام الواحد، كما هو الحال في انجلترا نفسها، إذ استعمل بشكل واسع في القرن الخامس عشر، ليتم التراجع عنه بعد القرن الثامن عشر، ليظهر بعدها في صورة المسؤولية السياسية، فما المقصود به؟ وما هي أصوله؟ وما الذي يميزه عن أسلوب الاتهام في القضاء الجنائي؟ هذا ما سأعالجه فيما يلي:

أولا : تعريف الاتهام الجنائي

أخذ الاتهام مفهومه تبعا لظهوره في انجلترا سنة 1376 في عهد إدوارد الثالث وذلك باسم اللوم الجنائي *(the impeachment)* وباللغة الفرنسية : *la procédure de) ('l'Empêchement*[1] ، وهو الإجراء الذي يسمح لمجلس العموم أن يتهم وزيرا على أن يحاكمه مجلس اللوردات لكونه هيئة قضائية عليا، وهو بهذا المعنى إجراء جنائي، عقابه ذو صفة جنائية مخيفة، فهي تصيب -تبعا للظروف- الوزير في شخصه، وفي ماله وفي شرفه[2]، فالاتهام يوجه إلى الوزير لأنه هو الذي أخطأ, مما يجعل مبدأ المسؤولية الشخصية هو القائم, أما الملك في النظام البرلماني في بريطانيا فهو لا يخطئ وذاته مصونة، ولهذا فهو غير مسؤول سياسيا.

وقد خول الدستور في أمريكا الكونغرس بشكل صريح سلطة عزل الرئيس أو نائبه أو أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية، إذا وجه له اتهام من مجلس النواب بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة، وأدين فعلا من خلال محاكمة تجري أمام مجلس الشيوخ[3]، كما أقر دستور 1958 الفرنسي مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة ارتكاب جريمة الخيانة

---

(1) -" L'impeachment est un obstacle juridique, soit à la réalisation d'une acte et sa validité, soit à l'exercice d'une faction" v. Wikipédia (l'encyclopédie libre).

1)-"l'impeachment est le pouvoir du législatif à poursuivre et juger un officier civil du gouvernement, incluant même le président et à le destituer en cas de conviction pour trahison, corruption".v : wikipédia, ibid

(**2**)- أندريه هوريو، المرجع السابق، ص**218**..

العظمى[1]، أما أعضاء الحكومة فهم مسؤولون جنائيا إذا ما ارتكبوا جنايات أثناء ممارستهم لمهامهم, وفقا لنص المادة 65 ف1 من دستور 58 الفرنسي[2].

وأخذ بهذا الإجراء الكثير من الدول ومنها الدول العربية ومثالها الجزائر فقد نص دستور 96 في المادة 158 على أنه :" تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمة، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأدية مهامهما", فالاتهام الجنائي هو سلطة مخولة للبرلمان باتهام رئيس الدولة أو الوزير فيما ينسب إليه من جرائم ترتبط بوظيفته كالخيانة العظمى، والإخلال بواجب وظيفته بمناسبة ممارسته للسلطة[3]، ويثور التساؤل هنا حول معنى الخيانة العظمى، وحول تكييفها أهي ذات طبيعة جنائية أو سياسية؟[4]، وحول معنى عبارة "بمناسبة ممارسته لوظيفته", وقد عرفت المادة 05 من القانون رقم 79 الصادر سنة 1958 في عهد

---

(1) –" Il est irresponsable, tant Pénalement que Politiquement, au titre des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, à une seule exception : sa responsabilité ne peut être mise en jeu qu'en cas de haute trahison " v: Gistion Bigaut, La responsabilité Pénale des hommes politique, documents d'études No 1.14,ed 98, Paris, p54.

(2) -Article 68-1 de la constitution du 4oclobre 1958 : "Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes aux délits au moment où ils ont été commis… ".

(3)– د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص903.

(4)– " اختلف الفقهاء في تعريف وتكييف جريمة الخيانة العظمى وبرزت ثلاثة اتجاهات بشأن ذلك:

الأول: يرى أنها جريمة ذات طابع سياسي ويتصدرهم الأستاذ جون جيكل (*j. jiquel*) الذي يرى أن الخيانة العظمى تقوم كجريمة ذات طابع سياسي، ومحتوى متغير، ولم تعرف من الدساتير، ويمكن تحديدها في مظهرين: الإهمال الجسيم من الرئيس لواجباته الملقاة على عاتقه، وحالة حدوث انتهاك صارخ للدستور.

أما الأستاذ ديميتري جورج لافروف (*DG. Lavroff*) فيعتقد بأن الإدانة بالخيانة العظمى هي ذات طابع سياسي مؤكد,لأن تنظيم المحاكمة وتوجيه الاتهام تتم بواسطة البرلمان، ولم يتم تنظيمها بواسطة قانون العقوبات، أما العميد جورج فيدل (*G. Vedel*) فيرى أن الخيانة العظمى في حد ذاتها ليست جريمة جنائية, لأن قانون العقوبات عرف الخيانة ولم يعرف الخيانة العظمى.

بينما يرى الدكتورعبد الغني بسيوني عبد الله،وهو من مؤيدي الاتجاه الثاني بأن جريمة الخيانة العظمى التي يرتكبها رئيس الجمهورية هي جريمة جنائية, تتضمن كل جريمة تمس سلامة الدولة وأمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري.

أما الاتجاه الوسيط فيقوده ميشل هنري فابر (*M.H.Faber*) الذي يرى أن الخيانة العظمى تتضمن كل انتهاك خطير من جانب رئيس الجمهورية لالتزاماته الدستورية، والمسؤولية الناتجة عنها ليست قانونية صرفة، إنما هي مسؤولية مختلطة سياسية جنائية". انظر: مغني عمار، بوراس عبد القادر، الإقرار بالمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، جامعة ابن خلدون, تيارت، الجزائر, الموقع الإليكتروني: منتدى الحقوق والاستشارات والقانونية.

الوحدة بين مصر وسوريا الخيانة العظمى بأنها "جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو نظام الحكم الجمهوري"[1].

أما عبارة(بمناسبة ممارسته لوظيفته) فيكتنفها الغموض، إنما للقضاء والفقه الاسترشاد بالقواعد العامة، وبما استقر عليه القضاء المدني والإداري[2]، وهذا القضاء بفرعية يتوسع في تفسيرها بأنها كل الجرائم التي تساهم الوظيفة في تيسير سبل ارتكابها[3].

والاتهام الجنائي ينصب على أعمال الرئيس في حالة الخيانة العظمى وعلى الجنح والجنايات التي يرتكبها رئيس الحكومة أو الوزراء[4], بمناسبة تأديتهما لمهامها، ولا يعني هذا أبدا عدم جواز محاكمتهما عن جرائم لا تتوافر فيها هذه الشروط، إنما يحاكم كأي مواطن عادي عندما يرتكب جريمة في حياته الخاصة.

ثانيا : التكييف القانوني للاتهام الجنائي

اعتبر بعض الفقهاء أن الاتهام الجنائي هو إجراء ذو طبيعة جنائية، بينما اعتبره البعض الآخر إجراء ذو طبيعة سياسية، ما دام يستهدف عزل الرئيس أو أحد الوزراء، فالرأي الأول يؤكد على الطبيعة الجنائية للإجراء, لأنه يرتب عقوبات تمس المستهدف من الاتهام (الرئيس أو الوزراء) في ماله وحريته، ولا تقتصر على الجزاء السياسي فقط وهو العزل، ويستند هذا الفريق في رأيه على أن اللوم الجنائي يستمد وجوده من القضاء الجنائي الإنجليزي، فقد كان لكل ولاية قاض مختص في القضايا المتعلقة بالجرائم، ويعد مجلس العموم ممثلا لكل الولايات، فهو قاضي انجلترا كلها[5]، فكان من حقه مقاضاة الوزراء، وأما مجلس اللوردات فكان هو المحكمة العليا فيفحص إجراءات سير الدعوى ويوقع العقوبة في حالة الإدانة، ولا تنصب تدخلات مجلس العموم على تصرفات الوزراء فقط, إنما تمتد إلى أشخاصهم وأموالهم وشرفهم[6]، مما يجعل الإجراء بهذا المعنى هو إجراء ذو طبيعة جنائية.

---

(1)-د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**850**.

(2)- د. محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص**603**.

(3)- نفس المرجع.

(4)- " المسؤولية الجنائية للوزراء هي التي يترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه في شخصه أو حريته أو ماله كالسجن والحبس والغرامة، إذا ما ارتكب أثناء تأدية وظيفته جريمة من الجرائم التي ينص عليها قانون العقوبات, أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء". انظر: د. حسن مصطفى البحري، نفس المرجع ، ص**849**.

(**5**)-د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**6**.

(**6**)- نفس المرجع.

أما الرأي الثاني فيرى أن الاتهام ذو طبيعة سياسية، وأن مسؤولية رئيس الجمهورية أو الوزراء هي ذات طبيعة سياسية, وألبست ثوب المسؤولية الجنائية[1].

كما أن الإجراءات المتبعة في الاتهام الجنائي ليست هي ذاتها المتبعة في الاتهام الجنائي في القضاء العادي، وأن المحكمة التي تنظر في الاتهام لدى غالبية الدول هي محكمة ذات طبيعة سياسية في تشكيلها وإجراءاتها، وما يلاحظ أن الاختلاف مرده إلى الخلط الذي ساد في الماضي بين المسؤولية الجنائية والسياسية[2]، ومع ذلك فإن الاتهام الجنائي يبقى إجراءا سياسيا يستهدف على الخصوص رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء بمناسبة ممارستهم لوظيفتهم، ويخول للجهة الفاصلة في الاتهام أن تتقيد بالعقوبات الواردة في قانون العقوبات، ولها إن شاءت أن تطبق أحد نصوصه أو أن تقرر جزاءا سياسيا.

ثالثا : أصول الاتهام الجنائي

تعود الأصول الأولي للاتهام الجنائي إلى القرن الرابع عشر الميلادي أي في سنة 1376م في نهاية عهد إدوارد الثالث، حيث تشكل ما يسمى بالمسؤولية الجنائية للوزراء، وحيث كان الملك لا يخطئ[3]، فإن المسؤولية تقع على الوزراء، فينتقل بذلك عبء المسؤولية من الملك إلى الوزراء, لأن الملك غير مسئول وذاته مقدسة، وهذا تبعا لبقايا تأثيرات نظرية التفويض الإلهي ، حينما كان الملوك يحكمون الشعوب بذريعة أنهم مفوضون من الله، أو أن العناية الإلهية وجهت الشعوب لاختيارهم وبالتالي فإنهم لا يخطئون، وإذا أخطأوا فإنهم لا يسألون، وإنما يقع عبء المسؤولية والمحاسبة على أعوانهم ووزرائهم، وبدءا من القرن السادس عشر تحول مجلس العموم إلى لجنة محلفين للاتهام في انجلترا كلها[4]، فلها سلطة إقامة الدعاوى والملاحقات الجزائية ضد الوزراء، أما مجلس اللوردات فينظر في صحة هذه الملاحقات التي قد يترتب عنها الإدانة أو البراءة.

(**1**)–د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص**903**.

(**2**)–" إن المسؤولية الجنائية تمثل في الواقع الأساس القانوني لتحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وهي ذات طبيعة سياسية– وإن كانت جنائية بالتخصيص– تتحقق بسبب حدوث خروق للمشروعية في وقت محدد". انظر: مغني عمار, بوراس عبد القادر، المرجع السابق.

(3)-" Le principe du régime anglais est que "Le roi ne peut mal faire"v. Wikipédia (l’encyclopédie libre) .

(**4**)– أندريه هوريو، المرجع السابق، ص**218**.

وخلال القرن السابع عشر اتجه إلى الليونة في توظيف الاتهام الجنائي من جهة، ومن جهة أخرى قرر أن يطبقها على كل الأخطاء الفادحة حتى تلك التي لم ينص عليها القانون، وبالمقابل خول مجلس اللوردات لنفسه مطلق السلطة في تكييف الجريمة، وحق فرض العقوبة بحرية(1).

واستمر ذلك إلى أواخر القرن الثامن عشر حيث تراجع البرلمان عن فرض العقوبة الجزائية كتجريد الوزير من ثروته أو سجنه، واكتفى بفرض عقوبة عزل الوزير من منصبه، فأصبح التلويح بالاتهام كافيا لدفع الوزير إلى الاستقالة، وقد قدمت وزارة اللورد نورث استقالتها سنة 1782م لمجرد اقتراح بنزع الثقة صوت عليها مجلس العموم، واعتبر مؤديا إلى توظيف الاتهام الجنائي(2).

وبعد هذه الفترة وعلى إثر هذه الحادثة, يمكن القول أن المسؤولية الجنائية قد تحولت إلى مسؤولية سياسية، وأن هذه الأخيرة قد تم تنظيمها(3)، وأن النظام البرلماني قد اكتمل بظهور المسؤولية السياسية(4).

أما في فرنسا وعلى إثر الثورة الفرنسية سنة 1791 ومع نشأة النظام الفرنسي لم يكن بإمكان الجمعية الوطنية مساءلة الوزراء سياسيا، إنما حاولت اتهام الوزير فيلدك دي لاسار وزير الخارجية آنذاك، وقد تأسس الاتهام على إهماله وخيانته لمصالح الأمة الفرنسية, لما أجرى اتصالات بسلطات خارجية تتعارض مع مصالح فرنسا، وقد تمكنت الجمعية من استبعاده من الوزارة، غير أنه لم يمثل أمام المحكمة لأنه قتل في السجن(5)، فالحادثة تؤكد أن تحريك المسؤولية السياسية تم عن طريق تحريك المسؤولية الجنائية(6).

---

(1)- أندريه هوريو، المرجع السابق، ص218 .

(2)- نفس المرجع ، ص219.

(3)- أندريه هوريو، المرجع السابق,ص219.

(4) –***« En effet 1782, le cabinet Soumit aux ordres du roi sous la direction de lord North, est réservé tout entier par la révolte Parlementaire, pour la Première fois dans l'histoire, un gouvernement collégial homogène est réservé par un parlement, le régime parlementaire est né, la responsabilité politique collégiale solidaire du gouvernement tout entier devant le parlement est ainsi institué, cette date capitale de 1782 est la date de la naissance du régime parlementaire " v. Kadart Jasque ,institutions Politiques et droit constitutionnel, T2, Paris, 2ed, 1980, P676***.

(5)-د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص7.

(6)- نفس المرجع.

وبمرور الوقت أصبح إجراء الاتهام الجنائي نادر الحدوث في العالم, باستثناء بعض الأمثلة المحتشمة على توظيفه في الولايات المتحدة الأمريكية، ومع أن جل الدساتير تقره لكن تطبيقه في الواقع نادر الحدوث.

أما في الدول العربية فلم يحدث أن أثار نائب أو مجلس نيابي مسالة محاكمة رئيس الجمهورية، إنما استخدم ضد بعض الوزراء كما هو الحال في الأردن سنة 1992 حيث وجه الاتهام إلى رئيس الوزراء ومعه وزيران، ولم يصوت مجلس النواب إلا على اتهام الوزيرين، ومن دون رئيس الوزراء.

الفرع الثاني:

إجراءات توظيف الاتهام الجنائي

أمام انحسار وندرة تطبيق هذا الإجراء في الكثير من الدول، تبقى الولايات المتحدة الأمريكية تتصدر الدول التي تعمد إليه، ولكن بشكل متواتر ولفترات متباعدة، ولهذا فإنه لا مناص من اعتماد أسلوبها كنموذج لبيان القواعد الإجرائية للاتهام والمحاكمة, وذلك وفقا لهذا التقسيم:

أولا : الأسس الدستورية للاتهام الجنائي

خول الدستور الأمريكي لسنة 1787 م الكونغرس سلطة عزل الرئيس أو نائبه أو أي عضو حكومي, إذا ما وجه لهم اتهام بارتكاب جريمة الخيانة أو الرشوة، أو ارتكبوا جنحا أو جنيات وأدينوا بذلك خلال محاكمتهم برلمانيا كما ورد في الدستور، والذي نص عليها في المادة الأولى الفقرة الثانية في بندها الخامس، وفي الفقرة الثالثة البند السادس، وفي الفقرة الثالثة البند السابع، وفي المادة الثانية من الفقرة الثانية البند الأول ، وفي الفقرة الرابعة من المادة الثانية [1]، وتستهدف هذه المحاكمة طبقا لما ورد في الدستور الرئيس ونائبه، أو أي

---

(1)-"أورد دستور 1787 الأمريكي القواعد الدستورية المتعلقة بالاتهام الجنائي والتي تتحدد فيما يلي:

- م 1ف2 البند5 :"...و يكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام"

- م1 ف3، البند 6:" لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء المحاكمات البرلمانية،وعندما ينعقد المجلس لهذا الغرض،فإنه يجب على جميع أعضائه أن يؤدوا اليمين أو يعيدوا تأكيد قسمهم ،وفي حالة ما إذا كانت المحاكمة لرئيس الولايات المتحدة،فإن رئيس القضاة هو الذي يتولى رئا سة مجلس الشيوخ، ولن يصدر حكم على أي شخص دون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين"

- م1 ف3 البند السابع:" لا تتعدى الأحكام الصادرة في قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من التنحية من الوظيفة ،والحرمان من تولي أو تقلد أي منصب آخر في الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يجلب منفعة ، غير أن المسؤول المدان يكون كذلك عرضة للاتهام ،ويمكن إقامة الدعوى ضده ومحاكمته ومعاقبته طبقا للقانون"

من الموظفين المدنيين من أعضاء السلطتين التنفيذية والقضائية، أو من الأفراد العاديين الذي يشغلون منصبا عاما في الحكومة الفيدرالية، ويتحرك الاتهام في حالة ارتكاب هؤلاء جريمة الخيانة أو الرشوة أو أي جنحة أو جناية يرتكبونها بمناسبة ممارستهم لوظائفهم من مجلس النواب الذي يقع على عاتقه توجيه التهمة، وتجري محاكمتهم أمام مجلس الشيوخ.

ثانيا : مرحلة الاتهام

يخول الدستور مجلس النواب سلطة توجيه الاتهام طبقا للمادة الأولى الفقرة الثانية البند الخامس" يكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام الجنائي"، فهو يتبوأ مركز جهة الاتهام أو المدعي العام، ويجسد هذه العملية وفقا لهذه الخطوات:

1- يتحرك الاتهام باقتراح من عضو من المجلس، أو من أكثر من عضو إما بإبلاغ شفوي مباشر، أو بموجب عريضة مكتوبة يضمنها عرضا عن التهم الموجهة للشخص محل الاتهام ، وفي صورة تشكل سببا كافيا لاتخاذ إجراء الاتهام ضده[1],أو أن يودع اقتراحه في الصندوق المخصص لبريد المجلس، وقد تثير الاتهام جهات أخرى كالمؤتمر القضائي[2]، أو المحقق المستقل[3]، أو رئيس الولايات المتحدة نفسه[4]، أو الهيئة التشريعية في الولايات، أو اللجنة القضائية لمجلس النواب، أو بموجب عريضة من أحد المواطنين أو أكثر، غير أن الممارسة تؤكد أن غالبية التهم توجه من اللجنة القضائية لمجلس النواب.

2- تحال الاتهامات إلى اللجنة القضائية التي تعد تقريرا بشان التهم بعد إجراء التحقيق, وتقترح توصياتها إما بانقضاء المتابعة لانعدام الأسس الكافية لاتخاذ إجراء الاتهام،

- م**2** ف**2** البند الأول:" يتمتع الرئيس بسلطة إرجاء تنفيذ العقوبة ومنح العفو عن الإساءات التي ترتكب ضد الولايات المتحدة ما عدا في حالات المحاكمات البرلمانية". - م**2** ف**4**:" يعزل الرئيس أو نائبه، أو أي من موظفي الولايات المتحدة المدنيين من منصبه بعد تقديمه لمحاكمة برلمانية،وثبوت أدانته بارتكاب جريمة خيانة ،أو رشوة ،أو أي من الجرائم والجنح الكبرى الأخرى".انظر: الملحق ج :دستور الولايات المتحدة الأمريكية المقترح في المؤتمر المنعقد في **17**سبتمبر**1787**، الوارد في كتاب :لاري إلويتز،نظام الحكم في الولايات المتحدة،ترجمة جابر سعيد عوض،الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة- القاهرة.سنة**1996**،ص**331**

(**1**)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**538**.

(**2**)-" يصرح المؤتمر القضائي للولايات المتحدة بأن يلبي المجلس رغبته في توجيه التهمة إلى أحد القضاة الفيدراليين" نفس المرجع.

(**3**)- " المحقق المستقل يقوم بتبليغ مجلس النواب بارتكاب أحد الموظفين المدنيين لجرائم أو جنح أو تصرفات تكون باعثا لاتخاذ إجراء الاتهام ضده".د.حسن مصطفى البحري, المرجع السابق، ص**539**.

(**4**)- " يثير رئيس الجمهورية الاتهام بإرسال رسالة إلى الكونغرس يتهم بموجبها أحد الموظفين الفيدراليين" نفس المرجع..

أو إذا رأت أن التهم مؤسسة وتكفي لاتخاذ الإجراءات فإنها تعد ضمن تقريرها قائمة بالتهم (لائحة الاتهام) [1] وإسنادها بما يكفي من مواد قانونية، وإذا وافقت أغلبية اللجنة على التقرير أحيل إلى مجلس النواب للنظر فيه.

ثالثا : الإعداد للمحاكمة

قد يوصي التقرير الوارد من اللجنة إلى المجلس بألا وجه للمتابعة، وهنا ينبغي أن يصوت المجلس على ذلك فإذا ما حاز الأغلبية يواصل المجلس إجراءات الاتهام، وإذا لم توافق هذه الأغلبية حفظت القضية[2]، وقد يوصي التقرير الوارد من اللجنة القضائية باتخاذ إجراءات الاتهام، فللمجلس أن يصوت على التقرير كلية أو أن يصوت عليه مادة مادة، فإذا حاز الأغلبية المطلقة يكلف المجلس مجموعة من أعضائه بتبليغ التقرير إلى مجلس الشيوخ، وأن يتقلد هؤلاء الأعضاء دور جهة الاتهام أو الإدعاء، ثم يقوم المجلس بإشعار مجلس الشيوخ وينتظر رده، والذي يبلغ مجلس النواب بمجرد استلام الإشعار باستعداده للاستماع إلى ممثلي النواب الذين يعرضون مواد التهم باسم مجلسهم وباسم الشعب الأمريكي، ويستعد مجلس الشيوخ لإجراء المحاكمة.

رابعا : مرحلة المحاكمة

بعد عرض التهم من ممثلي مجلس النواب يشرع مجلس الشيوخ في اتخاذ أول إجراء للمحاكمة باستدعاء المتهم وتبليغه وفقا للقانون، ويحضر المتهم في التاريخ المحدد، وتنعقد جلسة المحاكمة بالقاعة المخصصة لذلك برئاسة نائب رئيس الجمهورية لأنه رئيس مجلس الشيوخ،أو الرئيس المؤقت للمجلس،وإذا كان المتهم هو رئيس الجمهورية فإن الذي يرأس الجلسة هو رئيس المحكمة العليا، ويؤدي أعضاء مجلس الشيوخ ورئيس الجلسة اليمين, ويشرع في المحاكمة بالكيفية التي تتم بها المحاكمات الجنائية العادية، فتقوم جهة الاتهام المكونة من ممثلي النواب بعرض الوقائع وتقديم الحجج وأدلة الاتهام، وللمتهم الحاضر شخصيا أو الممثل أو المحامي تقديم حجحه وأدلته وشهوده ووثائقه، وعند الانتهاء من ذلك تتم مداولة مجلس الشيوخ بحضور نصابه القانوني على الأقل.

---

(1)- د.حسن مصطفى البحري, المرجع السابق، ص543.

(2)- نفس المرجع ، ص545.

وتجري المداولة في جلسة مغلقة، ويجري التصويت على مواد الاتهام مادة مادة، وتحديد فيما إذا كان المتهم مذنبا أم غير مذنب[1].

ثم تجمع الأصوات المؤيدة، والأصوات الرافضة للإدانة، وينبغي هنا تأييد أغلبية ثلثي الأعضاء لأية مادة من مواد الاتهام لإدانة المتهم، وإلا حكم مجلس الشيوخ ببراءة المتهم، وعند إصدار الحكم أو النطق به تودع نسخة مصدقة منه مكتب وزير الخارجية [2].

وما يلاحظ أن هذه الإجراءات شبيهة بالإجراءات المتبعة أمام المحاكم الجنائية العادية، وقد عالجتها بإيجاز لإبراز شق هام في إجراءات الاتهام الجنائي.

الفرع الثالث:

تطبيقات الاتهام الجنائي ومدى فعاليته

لقد تراجع تطبيق الاتهام الجنائي في الكثير من الدول، وتخلت عنه دول أخرى مثل بريطانيا، بينما انصرفت بعض البرلمانات إلى توجيه الاتهام للوزراء فقط، وهذا راجع إلى استبدال المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية، إضافة إلى ما يرافق توظيف الاتهام من سلبيات كتوظيفه سياسيا, مما يولد صراعا بين القوى السياسية في توجيه مسار الاتهام وتحديد مصيره، غير أن إجراء الاتهام لا يخلو من إيجابيات تعيد لمؤسسات الدولة هيبتها وتوازنها واتساقها، وسنتناول هذا بالشرح على النحو الآتي:

أولا : تطبيقات الاتهام الجنائي

أشرت سابقا إلى أن آلية الاتهام كأداة لرقابة البرلمان على السلطة التنفيذية تبنته الكثير من الدول، غير أن تطبيقه نادر الحدوث، باستثناء الولايات المتحدة، فتطبيقه ضد الرؤساء والقضاة وأعضاء الحكومة كان بارزا فقد وجه مجلس النواب أكثر من 60 اتهاما، وبلغت عدد الحالات التي وصلت إلى مجلس الشيوخ سبعة عشر حالة، وقام بمحاكمتها لكنه لم يحكم بالإدانة إلا في سبع حالات, وكل المدانين من القضاة الفيدراليين، كما حاكم من الرؤساء الرئيس أندرو جونسون سنة 1868 والرئيس بيل كلينتون سنة 1998، غير أنه

(**1**)– د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق ، ص**550**.

(**2**) – نفس المرجع.

حكم ببراءتهما، كما تم توجيه الاتهام إلى الرئيس نيكسون سنة 1974 غير أن مجلس الشيوخ تخلى عن محاكمته بعد أن قدم استقالته[1].

وفي فرنسا ومع أن الرئيس لا يكون مسؤولا عن الأعمال التي يباشرها بمناسبة أداء مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، لكن هذه القاعدة تم اختراقها في ظل الجمهورية الثالثة، لما ناصبت الجمعية الوطنية العداء للرئيس قريفي *Grévy* سنة 1881، ومليران *Millerand* سنة 1924 وأرغمتهما على الاستقالة باعتبارهما مسؤولين سياسيا، بالرغم من أن الدستور قد نص صراحة على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا[2]، وما عدا ذلك فلم يحدث أن اتهم أي رئيس فرنسي جنائيا أثناء ممارسته لمهامه.

أما في بريطانيا فإن محاكمة الوزراء كانت مألوفة، باعتبارهم من رجال الملك، وهم مسؤولين أمام البرلمان، وكان الصراع محتدا بين الملك والبرلمان، غير أن البرلمان توقف عن هذه المحاكمات في بداية القرن التاسع عشر لما استقرت السلطة بيده، مما يمكنه من إثارة المسؤولية السياسية للوزراء أو لرئيس الوزراء.

أما البرلمانات العربية فلم تلجأ إلى توظيف الاتهام الجنائي ضد الرؤساء إنما استخدم ضد الوزراء كحالة الأردن عام 1992[3]، ولا يستنتج من هذا المثال أن توجيه الاتهام كان ميسورا في الساحة العربية, إنما يكبله رجحان كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة لتشريعية وهيمنتها عليها، كما تكبلها الحصانة السياسية والقانونية للرؤساء والوزراء [4] في

---

(1) -***« Historiquement, la chambre des représentants des Etats-unis n'a voté la mise en accusation que dix-sept fois, sur un peu plus de soixante procédures louées, le Sénat n'a voté la culpabilité que sept fois » v. Wikipédia. op.cit***

- « La chambre des représentants a voté la mise en accusation du président des Etats-unis, pour Andrew Johnson et bill Clinton, tout deux ont été acquittés par le sénat, la chambre avait débuté des travaux visant à mettre en accusation Richard Nixon, la procédure a été abandonnée après sa démission ».   v. Wikipédia ,op.cit

(**2**)- د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص**904**.

(**3**)- "وجهت لجنة التحقيقات النيابية في الأردن اتهاما إلى رئيس الوزراء وإلى وزيرين من وزرائه بالفساد وسوء استخدام المال العام، ووافق المجلس على اتهام الوزيرين ولم يوافق على اتهام رئيس الوزراء, لأن الاتهام لم ينل أصوات أغلبية الثلثين". انظر: د. رغيد صالح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، الموقع الإلكتروني: (***www.undp.pogar***) .

(**4**)-نفس المرجع.

مواجهة المجالس النيابية العربية التي هي أصلا تابعة للسلطة التنفيذية، مما يجعل القواعد الدستورية التي تنص على المسؤولية الجنائية غير ذات معنى[1].

ثانيا : مدى فعالية الاتهام الجنائي

يشكل الاتهام الجنائي أداة رقابية فعالة في مواجهة السلطة التنفيذية، ويتيح تنفيذها حماية المصالح العليا للدولة، وتضع حدا لنزعات وأهواء القائمين عليها، ومحاربة نزواتهم، كما يوظف لمحاربة الجرائم والجنح المرتكبة من طرفهم ، كالرشوة والفساد وإساءة استعمال السلطة، وتتوعد الرئيس بالعزل إذا ما ارتكب جريمة الخيانة العظمى, والتي تتحدد في كل تصرف يعد مساسا بسلامة البلاد وأمنها الخارجي أو الداخلي، أو مخالفة الدستور أو أي مساس بالثوابت الوطنية، أو أي مخالفة للقانون مما يرتب ضياع الحقوق المالية للدولة, فبمجرد التلويح به يفرض على رؤساء الحكومات أو على الوزراء مراجعة سياساتهم في الشأن العام، كما يفرض عليهم الحرص الدائب على الأداء السليم، وتوخي الحذر واليقظة في ممارسة مهامهم، هذا إن استمر عضو الحكومة في وظيفته مع أن غالبيتهم يستقيلون لمجرد المبادرة بتحريك الاتهام.

ثالثا : عيوب توظيف الاتهام الجنائي

بالرغم من أن الاتهام الجنائي كان قبل ظهور المسؤولية السياسية الأداة الوحيدة لمساءلة الوزراء وكسر إرادة الجنوح إلى الجريمة، فإن هذه الآلية تبقى آلية فردية ومعقدة تحاط بإجراءات معقدة ومتشابكة، ولا تحقق الفعالية المنشودة للرقابة.

كما أن توظيفها يخضع أحيانا لنزوات سياسية بحتة, تعبر عن صراع حزبي أو مؤسساتي، فلا تكون الغاية منها حينئذ حماية المصلحة العامة للبلاد، وإنما قد توظف للانتقام والإطاحة بالخصوم، إضافة إلى ذلك فإن لجوء الرئيس أو الملك للعفو عن عضو الحكومة يكسر إرادة البرلمان في تحقيق الرقابة الناجعة على السلطة التنفيذية.

وقد واجهت آلية الاتهام الجنائي -عمليا- عقبات أثناء الممارسة مما جعلها في النهاية تشهد التراجع والانحسار، وبقيت حالة استثنائية ، ومن هذه العقبات التي واجهتها آلية الاتهام الجنائي يمكن ذكر أربع عقبات هي :

(**1**)- "تخول الدساتير العربية للبرلمانات حق توجيه الاتهام للوزراء أو مساءلتهم، وهو ما نصت عليه المادة **99** من دستور الإمارات، والمادة **70** من الدستور اللبناني، والمادة **159** من الدستور المصري، والمادة **123** من الدستور السوري، والأردني في المادة **56**، والجزائري في المادة **158**.

ا- أنه من الصعب معرفة مرتكب الفعل الذي يرتب المسؤولية تحديدا، لأن عضو الحكومة يمارس عملا ضمن جهاز حكومي يشترك فيه الكثير من الوزراء, مما يعقد مهمة المحقق فيما إذا كان هذا التصرف قد نشأ بفعل هذا الوزير أو ذاك، وكان الملك البريطاني في بداية توظيف الاتهام الجنائي يقوم أحيانا ببعض الأعمال في الجهاز التنفيذي, أو يعطي أوامره التنظيمية لإنجاز هذا العمل, مما دفع إلى الاعتقاد بأن الجريمة تتم بناء على أوامر الملك.

ب- أحيانا قد يكون التصرف الذي صدر عن الوزير لا يشكل جرما، وهذا نتيجة خطأ في التكييف, أو تعمد التجاوز لأسباب شخصية أو سياسية, ويتجه الخصوم إلى ترتيب عقوبات على مرتكب الفعل.

ج- من الصعب التحديد الدقيق للفعل المجرم في غياب النصوص القانونية التي تضع الإطار القانوني للمسؤولية وتحديد الأفعال المجرمة، كما هي محددة في قانون العقوبات.

د- أن صعوبة تحديد الفعل المجرم، وتحديد الفاعل أدى إلى إدانة وزراء قد يكونون أبرياء، وبالمقابل إفلات الكثير منهم من الاتهام، مما جعل دور البرلمان في توظيف إجراء الاتهام هامشيا وهزيلا، وتطبعه العشوائية والارتجال أحيانا.

هـ- من الأسباب التي أدت إلى تراجع تطبيق الاتهام الجنائي استخدام الملوك حقهم في حل مجلس العموم إذا ما صدر قرار اتهام ضد وزير معين، أو قد لا يوجه الملك للمجلس الدعوة إلى الانعقاد أصلا إذا وصل إلى عمله عزم المجلس على توجيه الاتهام, تعبيرا عن تمسكه بهذا الوزير لثقته فيه.

ومما سبق نستخلص أن آلية الاتهام هي سلاح خطير يوظفه البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية، وترتب عزل المستهدف من الاتهام من السلطة في حالة الإدانة، ولا يتوقف الأمر عند العزل إنما قد يمتد -حسب الحالة- إلى محاكمة المتهم أمام المحكمة الجنائية، ومعاقبته وفقا لما تنص عليه قواعد قانون العقوبات، وبالرغم من ندرة استعماله[1]، فإنه يبقي

(**1**)- " تجدر الإشارة إلى أن التاريخ الدستوري الإنجليزي لم يقدم لنا منذ ما يقارب من مائتي عام سوى تطبيقين للاتهام الجنائي: الأول كان ضد حاكم الهند وارن هاستنجر،وكان ذلك بين عامي**1788-1795** بسبب الظلم والفساد وسوء الإدارة التي تميزت بها إدارته للهند، والاتهام الثاني وجه إلى ملفيل اللورد الأول للبحرية بين عامي **1804-1805**بحجة الفساد، ولهذا فعلى الرغم من أن سلطة الاتهام الجنائي ما زالت بمتناول البرلمان، فإن الوسائل الأكثر حداثة والتي أدت إلى إعمال المسؤولية الوزارية جعلت منه سلاحا مجهولا وغير معد للاستعمال لتقادم العهد عليه". انظر: د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**211**، **212**.

أداة تحصن مؤسسات الدولة وثوابتها وأسسها من أي انتهاك من أي من أعضاء السلطة التنفيذية, وهذا إذا ما وظف لهذا الغرض، وتجرد أعضاء البرلمان من ذاتيتهم وأهوائهم ونزواتهم ، مع أن تعقد إجراءات الاتهام وإحاطته بالعديد من الشروط الإجرائية والموضوعية ستحبط أي انحراف في توظيفه.

وإلى جانب آلية الاتهام الجنائي كأحد الآليات المشتركة بين مختلف النظم البرلمانية كانت أو رئاسية أو مختلطة, هناك آليات أخرى للرقابة يوظفها الكونغرس الأمريكي في مواجهة السلطة التنفيذية، وتعد استثناء عن الأصل وخروجا على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات في النظام الرئاسي الأمريكي، وقد اقتضت هذا الخروج الظروف وفرضه الواقع، وذلك طبقا لمبدأ الفصل مع التوازن أو الاستقلال مع التوازن، وهي الآليات الرقابية التي سنتناولها كنموذج لرقابة البرلمان على السلطة التنفيذية في النظم الرئاسية, وهذا ضمن المطلب الموالي:

المطلب الثاني:

آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية ومدى فعاليتها

يبنى النظام الدستوري الأمريكي من الناحية النظرية على الفصل الصارم بين السلطات, ويترتب على هذا الفصل أنه ليس للرئيس أية سلطة تجاه الكونغرس[1]، إذ لا يحق له فض الدورة البرلمانية، أو تعطيل انعقادها، وليس له حق حل أي من المجلسين، ولا يحق له اقتراح القوانين بشكل رسمي ومباشر، وبالمقابل فليس لأي من المجلسين حق توظيف أدوات الرقابة التي تشتهر بها النظم البرلمانية, كتوجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة أو استجوابهم، أو تحريك المسؤولية السياسية، وسحب الثقة منهم، غير أن الفصل الصارم بدأ يتراجع ابتداء من أواخر القرن الثامن عشر وفقد رواجه لصالح فكرة الرقابة والتوازن[2]، التي لا تتناقض مع فصل السلطات بل إنهما مكملان لبعضها، فمؤسسة الكونغرس لا تستطيع أن تراقب ما لم يكن لديها قسط من الاستقلالية، ولا يمكن أن تحتفظ باستقلاليتها دون سلطة المراقبة، وفكرة الرقابة والتوازن تحقق الحد من استبداد وتعسف أية سلطة أخرى، لأنها تجيز

(**1**)– د. يحي السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط**1**، سنة **1993**، ص**33**.

(**2**)– د. غضبان مبروك، الرقابة البرلمانية في الدساتير المقارنة, محاضرات قدمت أمام طلبة الماجستير، جامعة الحاج لخضر, باتنة، سنة **2000**.

لكل سلطة من سلطات الدولة أن تكبح جماح السلطة الأخرى[1]، كما تتجسد هذه الفكرة في بسط المحكمة العليا لرقابتها على أعمال السلطتين، مما حدا ببعض الدارسين إلى التأكيد على اقتسام السلطات بدلا من الفصل بينها [2]، وذلك مع استثناءات ترد على هذا الفصل الصارم أورد الدستور بعضها، وأخرى فرضها الواقع العملي.

وهي استثناءات تجسد التعاون والاتصال بين السلطات[3]، وتتجلى في سلطة الرئيس في الاعتراض على القوانين، وسلطته في اقتراح القوانين، ووضع الميزانية العامة للاتحاد، إضافة إلى ما يخوله له الدستور من تفويضات تشريعية واسعة في أوقات الأزمات والحروب[4]، وبالمقابل ترد استثناءات على استقلال سلطة التنفيذ عن الكونغرس، كسلطة الكونغرس في الموافقة على التعيينات، والموافقة على المعاهدات، وإنشاء لجان للتحقيق، وسلطته في الاتهام والمحاكمة البرلمانية، عبر الاتهام الجنائي للرئيس ولوزرائه والموظفين العامين.

ولاستجلاء سلطات الكونغرس الاستثنائية في رقابة سلطة التنفيذ، سأورد جملة من سلطات رقابة الكونغرس على هذه السلطة ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

سلطات الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية

تنص المادة الأولى الفقرة الأولى من الدستور على أن " جميع السلطات التشريعية المبينة في هذا الدستور تخول لكونغرس الولايات المتحدة، الذي يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب"، غير أنه واستثناء على هذه المادة وطبقا لنظرية الاستقلالية مع التوازن وتبادل المراقبة، فإن الدستور يخول الكونغرس الخروج عن هذه الاستقلالية لممارسة وظائف تنفيذية هي في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية، و بقصد الحد من إطلاقية سلطة التنفيذ وجموحها، وذلك من خلال إشراك الكونغرس في انتخاب رئيس الجمهورية، وانتخاب نائب

(**1**)– لويس فيشر، سياسات تقاسم القوى، ترجمة مازن حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، ط**3**، سنة **1993**، ص**14**.

(**2**)– د. يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص**29**.

(**3**)– " عقب القاضي روبرت جاكسون على فكرة التعاون والتوازن مع الفصل بقوله :"فيما ينزع الدستور فتائل السلطة لتأمين الحرية، فإنه يأمل بأن تؤدي الممارسة إلى توحيد السلطات المتناثرة وتحويلها إلى حكومة عاملة، وهو بأمر الفروع بفصل السلطات وفي الوقت نفسه بالاعتماد على بعضها البعض... وبالاستقلالية ولكن بتبادل الصلاحيات". انظر: لويس فيشر، المرجع السابق ، ص**13**.

(**4**)– د. يحي السيد الصباحي، نفس المرجع، ص**35**.

الرئيس من مجلس الشيوخ، وإشراك مجلس الشيوخ في تعيين كبار الموظفين، وكذا موظفي الولايات المتحدة الذين لم ينص الدستور على طريقة تعيينهم، مما يجعل دوره في تكوين سلطة التنفيذ أساسيا وهاما، فما هي حدود سلطاته في ذلك؟.

تطبيقا لمبدأ التعاون وتبادل المراقبة الذي جنح إليه واضعو الدستور الأمريكي خروجا عن صرامة الفصل بين السلطات، فإن الكونغرس ممثلا في مجلس النواب له سلطة انتخاب رئيس الجمهورية، وذلك في حالة ما إذا لم يحصل أي من المرشحين لرئاسة الجمهورية على أغلبية أصوات الناخبين، كما أوكل الدستور لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس إذا لم يحز أي مرشح الأغلبية اللازمة للفوز، ويسمى هذا الانتخاب بالانتخاب العارض أو الطارئ *(contingent election)* فكيف تجرى هذه الانتخابات؟ ولمن تؤول؟

أولا : انتخاب مجلس النواب لرئيس الجمهورية

توكل لمجلس النواب مهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وذلك في حالة ما إذا حصل أكثر من شخص على أصوات الأغلبية اللازمة للفوز بالمنصب، وحصل كل منهم على عدد متساو من الأصوات، فإن على مجلس النواب أن يختار واحدا منهم بالاقتراع السري ليكون رئيسا [1]، وفي حالة ما لم يحصل أي مرشح على الأغلبية فإن على مجلس النواب أن يختار من بين الثلاثة الذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات، ويفوز بالمنصب المرشح الذي حصل عددا أكبر من الأصوات الذي يساوي أصوات الأغلبية المطلقة لجميع الولايات، ويتحتم الحصول على موافقة أغلبية جميع الولايات حتى يتسنى إتمام الاختيار[2]، بحيث يكون لكل ولاية صوت واحد، ويشترط ليكون الانتخاب صحيحا أن يتوافر النصاب القانوني لذلك، بحضور ممثلين عن ثلثي مجموع الولايات أي 34 ولاية[3]، كما يشترط أن يجري مجلس النواب هذا الانتخاب في خلال أسبوعين قبل تاريخ تنصيب رئيس الجمهورية المحدد في 20 جانفي، وتعد هذه السلطة كما ذكرنا استثنائية ولم يمارسها مجلس النواب إلا مرة واحدة سنة 1824م، حيث نجح جون كوسيني آدامز في مواجهة كل من وليام هاريس

---

(1)– المادة الثانية الفقرة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة **1787** وتعديله الثاني عشر.المرجع السابق .ص**339**.. **347**.

(**2**)– المادة الثانية الفقرة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة **1787** وتعديله الثاني عشر.المرجع السابق، ص**348**.

(**3**)– نفس المرجع.

كراوفورد، واندرو جونسون، لما حصل على 13 صوتا من أصوات الولايات التي كان مجموعها آنذاك 24 ولاية[1].

ثانيا : انتخاب مجلس الشيوخ لنائب الرئيس

خولت المادة الثانية الفقرة الأولى من الدستور وتعديله الثاني عشر مجلس الشيوخ مهمة انتخاب نائب الرئيس، وذلك في حالة ما إذا لم يحصل المرشح لمنصب نائب الرئيس على أغلبية الأصوات اللازمة للفوز بالمنصب " ويصبح الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات لمنصب نائب الرئيس نائبا للرئيس، وذلك العدد يمثل أغلبية الناخبين المعينين، وفي حالة عدم حصول أي شخص على الأغلبية يتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس من بين الشخصين الذين يكونان قد حصلا على أكبر عدد من الأصوات في القائمة...".

ويشترط توافر النصاب القانوني، وهو ثلثي العدد الإجمالي للشيوخ حتى يكون الانتخاب صحيحا (67 شيخا على الأقل)، كما يشترط أن يحصل المرشح على أغلبية أصوات مجلس الشيوخ (51صوتا) حتى يفوز بمنصب نائب الرئيس، كما يشترط الدستور أن يكون المرشح مؤهلا دستوريا لمنصب نائب الرئيس، وقد طبق الإجراء عمليا مرة واحدة قيل 8 فيفري 1837م، عندما انتخب مجلس الشيوخ ريتشارد ميسنتور جونسون نائبا للرئيس[2].

ثالثا : موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار الموظفين

يعد من كبار الموظفين كل من يتولى منصبا مهما في الحكومة الفيدرالية، وهم الوزراء،والسفراء، والوزراء المفوضين، وقضاة المحكمة العليا، وكبار القادة العسكريين، وهذه الفئة يرشحها رئيس الجمهورية على أن يوافق على تعيينها مجلس الشيوخ، والهدف من ذلك هو تفادي تعيين أشخاص لا تتوفر فيهم الكفاءة اللازمة، ووضع حد للمحاباة والمحسوبية ، أو السعي من وراء هذه التعيينات إلى تحقيق أغراض حزبية، أو كسب التأييد لحزب الرئيس، فضرورة مشاركة مجلس الشيوخ في التعيين تكبح جموح الرئيس، وتقيد تصرفاته في هذا الشأن، وتتم المصادقة على التعيينات بعد أن يرشح الرئيس الموظفين، بالتصويت على التعيينات بالأغلبية، ويصدر الرئيس قرارا بتعيينهم إذا حازت قائمة الموظفين المرشحين على الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الشيوخ، وإذا رفضت كلها أو بعضها فليس للرئيس إلا أن

---

(1)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**394**.

(2)- نفس المرجع ، ص**425**، **426**.

يرضخ لإدارة الأغلبية، وعليه أن يقدم مرشحين آخرين جددا يلقون قبول المجلس[1]، هذا في حالة التعيين، أما في حالة العزل فإنه قد استقر عمليا أن موافقة مجلس الشيوخ ليست ضرورية، غير أن هذا لا يعني أن سلطة الرئيس في العزل مطلقة, إنما ينبغي وهو يمارس هذه السلطة أن يراعى الشروط المنصوص عليها دستوريا وقانونيا[2]، فإذا ما عزل الرئيس أحد قضاة المحكمة العليا يكون قد خالف نص المادة الأولى الفقرة الثانية التي تنص على أنه " يتولى قضاة كل من المحكمة العليا والمحاكم الأدنى مناصبهم مادام سلوكهم طيبا" فالقضاة محصنون ضد العزل الإداري، إلا إذا ثبتت إدانتهم من المحكمة البرلمانية بتهمة الخيانة أو الرشوة أو إساءة استغلال سلطتهم، أما تعيين الموظفين الأدنى درجة فإن الرئيس يتولى تعيينهم دون إشراك مجلس الشيوخ في ذلك ، كما قد تتولى تعيينهم المحاكم أو رؤساء الإدارات وذلك طبقا للمادة الثانية الفقرة الثانية:

" غير أنه يمكن للكونغرس بمقتضى القانون أن يخول الرئيس سلطة التعيين بالنسبة للوظائف الأدنى وفق ما يراه الرئيس مناسبا لمحاكم القضاء أو لرؤساء الإدارات"

وما يلاحظ أن ثقل الكونغرس في انتخاب الرئيس ونائبه والموافقة على تعيين كبار الموظفين بارز، لكن ما هي سلطات الكونغرس في الحسم في حالة عجز الرئيس؟ أو شغور منصبي الرئيس ونائبه في نفس الوقت؟ أو في حالة وفاة الرئيس أو استقالته؟ لقد أجابت المادة الثانية في فقرتها الأولى من الدستور وتعديله العشرون, والخامس والعشرون عن ذلك، فقد حددت الفقرة الثانية من التعديل الخامس والعشرين أنه إذا شغر منصب نائب الرئيس يقترح الرئيس على مجلسي الكونغرس نائبا للرئيس, على شرط أن يحوز أغلبية الأصوات في المجلسين.

وفي حالة عجز الرئيس عليه أن يشعر المجلسين بذلك، ويسند مهام الرئاسة إلى نائب الرئيس إلى أن يزول العجز، أما في حالة وفاة الرئيس أو شغور منصبه أو شغور المنصبين معا, فإن للكونغرس أن يحدد بواسطة التشريع الحالة التي تمنع الرئيس المنتخب أو نائب الرئيس المنتخب من تقلد منصبه، ويقوم الكونغرس بتعيين من يقوم بأعمال الرئيس،

---

(1) – د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق, ص**425**، **426**..

(2) – د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق, ص**425**، **426**..

أو تحديد الكيفية التي يتم بها اختيار القائم بأعمال الرئيس، وعليه أن يتصرف طبقا لما يحدده الكونغرس حتى يحين الوقت الذي يتولى فيه رئيس أو نائب مهام الرئاسة"(1).

وعالجت المادة الثانية الفقرة الأولى على وجه العموم حالات تنحيه الرئيس، أو وفاته أو استقالته أو عجز كل من الرئيس ونائب الرئيس، بأن أوكلت للكونغرس أن يقرر من الذي يتولى عندئذ منصب الرئيس.

الفرع الثاني:

سلطة الكونغرس في إدارة الشؤون الخارجية

إعمالا لمبدأ الرقابة والتوازن يشرك الدستور الكونغرس وعلى الأخص مجلس الشيوخ في إدارة الشؤون الخارجية مع الرئيس، بالرغم من أنها اختصاص أصيل للرئيس، فواضعو الدستور تعمدوا تقسيم مهام إدارة السياسة الخارجية تفاديا لتركيز السلطة في يد سلطة واحدة(2)، إذ يكلف الدستور الكونغرس بالقيام بأجزاء منها، ويكلف الرئيس بالقيام بأجزاء أخرى، ويكلفهما معا بالقيام ببعض الأجزاء(3).

فقد أوكل الدستور للكونغرس سلطة إعلان الحرب، وأوكل للرئيس قيادة القوات المسلحة، فجزأ بذلك سلطة الحرب بينهما ، وإذا كان الرئيس يقود القوات المسلحة، فإن للكونغرس حشد الجيوش ودعمها وتزويدها بالمؤن، لأن سلطة الإنفاق المالي تؤول كلية إلى الكونغرس(4)، كما أوكل للكونغرس سلطة تنظيم التجارة الخارجية(5)، مما يجعله لاعبا رئيسيا في هذا المجال.

---

(1)- "تطبيقا لأحكام الدستور وتعديله العشرون أصدر الكونغرس في 18 جويلية 1947م بناء على اقتراح من الرئيس هاري ترومان تشريعا حمل اسم قانون الخلافة الرئاسية, نسخ بموجبه جميع التشريعات السابقة, ولا يزال مطبقا مع بعض التعديلات، ومضمونه " أنه في حالة عزل أو وفاة أو استقالة كل من الرئيس ونائبه معا فإن رئيس مجلس النواب هو الذي يخلف الرئيس على شرط أن يستقيل من منصبه، وإلا تولاه الرئيس المؤقت أو أحد أعضاء الوزارة بدءا بوزير الخارجية" . انظر: د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص404.

(2)- نفس المرجع ، ص187

(3)- نفس المرجع.

(4)- نفس المرجع

(5)- نفس المرجع.

وإذا كان للرئيس سلطة عقد المعاهدات وتعيين السفراء والقناصل والممثلين الدبلوماسيين، فإن هذه السلطة تخضع لموافقة مجلس الشيوخ، على أن يساعد مجلس النواب في تقرير مدى الالتزامات التي تنطوي عليها المعاهدات[1].

وسنتناول بشيء من التفصيل بعض هذه السلطات باعتبارها أدوات رقابية للكونغرس على السلطة التنفيذية, ودلك فيما يلي:

أولا : سلطة الحرب والتجارة الخارجية:

وفقا الأحكام المادة الأولى الفقرة الثامنة فإن للكونغرس سلطة "إعلان الحرب[2]، ومنح التفويضات بالثأر، والاستيلاء على الغنائم ، ووضع القواعد الخاصة بالغنائم المستولى عليها في البر والبحر، وحشد وتدعيم الجيوش، غير أنه لا يجوز أن تمتد أي اعتمادات مالية لهذا الغرض لأكثر من عامين..." وله طبقا لهذا النص أن يمنح التفويضات بالثأر، ويستولى على الغنائم مع وضع القواعد الخاصة بذلك.

ويقع على عاتقه حشد الجيوش، وتدعيمها بمستلزمات الحرب وتمويلها، وهو اختصاص أصيل ينفرد به الكونغرس، ويقيد الكونغرس سلطات الرئيس في توجيه نشاط المخابرات بموجب قوانين أصدرها لتأكيد نفوذه في هذا المجال[3].

كما أن الدستور يخول الكونغرس سلطة تنظيم التجارة الخارجية طبقا لما نصت عليه المادة الأولى الفقرة الثانية " وللكونغرس سلطة تنظيم التجارة الخارجية طبقا لما نصت عليه

---

(1)– د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص187.

(2)– " دخل الكونغرس في عملية إعادة تأكيد نفسه من خلال تمرير قوانين مثل مشروع قانون سلطات الحرب لعام 1973, كما أنه مرر جملة من قرارات المحاكم وإجراءات تشريعية أخرى حول الاتفاقيات التنفيذية، وحرية المعلومات، وموظفي المخابرات الأمريكية والتجسس الاليكتروني، و التي وضعت قيودا جديدة على الرئيس، فالكونغرس قد مارس سلطاته فعلا في إعلان الحرب في العديد من المرات، وذلك في حرب عام 1812م، والحرب المكسيكية والحرب الاسبانية، والحرب العالمية الأولى والثانية، وخلال القرنيين السابقين شاركت القوات الأمريكية في عدة مئات من الأعمال العسكرية، وذلك في حروب غير معلنة، ولا يعني هذا أنهم تجاوزا الكونغرس فكثير من هذه الأعمال أجازها الكونغرس، وبالمقابل استخدم رؤساء آخرون القوة العسكرية دون تفويض من الكونغرس ، وفي 27 جويلية عام 1956م أمر الرئيس ترومان بتوجيه قوات بحرية وجوية إلى كوريا الجنوبية، وفي وقت لاحق تم إرسال قوات برية، ولم يطلب أبدا التفويض من الكونغرس" . انظر:لويس فيشر، المرجع السابق ص 192، 204، 207.

–" لقد اعترفت المحكمة العليا، بشرعية الحرب غير المعلنة، فقد جاء في قرار المحكمة العليا عام 1800 أن النزاعات المسلحة قد تكون محدودة أو جزئية دون أن تكون هناك حاجة لإعلان الحرب ". انظر: ياسين محمد العيثاوي، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي. دار أسامة، الأردن، سنة 2008، ص190.

(3)–" لما انكشفت حالات استخدام السلطة من قبل وكالة المخابرات المركزية في السبعينات, أنشأ الكونغرس تشريعا عام 1980م لتنظيم سلطة الرئيس في الإقدام على عمليات ذات طابع سرى".انظر: لويس فيشر، نفس المرجع ، ص192، 216.

المادة الأولى الفقرة الثانية" وللكونغرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة، وتنظيم التجارة الخارجية مع الدول الأجنبية، وللكونغرس دور مباشر في التفاوض تطبيقا للتشريعات التجارية، ويمنح الكونغرس للرئيس سلطة اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيق الاتفاقات التجارية[1], وبمجرد انتهاء المفاوضات يعد الرئيس مشروعا يقدمه بصفة آلية إلى الكونغرس, لتتخذ لجانه الإجراءات الضرورية بشأنه خلال أيام محددة، إذ لا يمكن توقع إقرار الكونغرس للمشروع ما لم يعرف مسبقا مضمونه[2].

وبالإضافة إلى سلطة الكونغرس في تنظيم التجارة الخارجية فإن للكونغرس سلطات أخرى هي:

ا- سلطة فرض الضرائب وتحصيل الرسوم وتسديد الديون، وتقديم الأموال التي تستغل في الدفاع عن الولايات المتحدة وتحقيق الرفاهية، وقد قيد الدستور سلطة فرض الضرائب بشروط أهمها :أن تفرض الضرائب لتحقيق المصلحة العامة لا الخاصة، ولا يجوز فرض الضرائب على الصادرات، وأن تفرض وفقا لتعداد السكان بالولايات[3].

ب- سلطة سك العملة: يمنع على الولايات أن تكون لها عملة خاصة، وعلى الكونغرس أن يقوم بمهمة سك النقود وفقا لنظام العملة القومية الواحدة[4].

ج- سلطة الاقتراض: للكونغرس أن يقرض أموالا لتمويل الحروب, أو مساعدة الحكومة على تمويل برامجها، وذلك بضمان الحكومة نفسها[5].

د- سلطة تنظيم الإفلاس: يصدر الكونغرس قوانين موحدة لتنظيم الإفلاس على مستوى الولايات المتحدة كلها.

ثانيا : سلطة التصديق على تعيين الممثلين الدبلوماسيين

خولت المادة الثانية الفقرة الثانية من الدستور للرئيس أن يرشح ثم يعين بناء على موافقة مجلس الشيوخ السفراء، والوزراء المفوضين، وله حق ترشيح ثم تعيين، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ السفراء وغيرهم من الوزراء العموميين، والقناصل، وقضاة المحكمة العليا..." ولا يرتب ترشيح هؤلاء من رئيس الجمهورية أي أثر قانوني ما لم يوافق أو

(**1**)- لويس فيشر، المرجع السابق، ص**195**.

(**2**)- نفس المرجع,ص**195**.

(**3**)- ياسين محمد العيثاوي، المرجع السابق، ص**82**.

(**4**)- نفس المرجع، ص**83**.

(**5**)- نفس المرجع.

يصادق عليه مجلس الشيوخ، وعلى الرغم من أنه قد يرفض مجلس الشيوخ التصديق على مثل هذه الاختيارات الرئاسية في بعض الأحيان، كما حصل في فترة الرئيس ريغان عندما رفض المجلس ترشيح (روبرت بورك) كقاضي في المحكمة العليا، إلا أن هذا الرفض نادر الحدوث، إذ تلعب المجموعات البرلمانية والحزبية وحزب الرئيس دورا في توجيه المجلس إلى ما يريده الرئيس [1]، وكثيرا ما يتحايل الرؤساء على الكونغرس بإيفاد المندوبين أو المبعوثين الخصوصيين أو الرئيسيين، أو الممثلين الشخصين للقيام بالمفاوضات التي يقتضيها إبرام المعاهدات، أو لأجل تمثيلهم في القيام بمهمات سياسية، ومن دون أخذ مشورة مجلس الشيوخ، وقد أصبحت هذه الممارسات عرفا دستوريا مستقرا[2].

ثالثا : سلطة الكونغرس في إبرام المعاهدات

تنص المادة الثانية الفقرة الثانية من الدستور على ما يلي:" ...يتمتع الرئيس أيضا بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ بسلطة عقد المعاهدات، شريطة موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين..." والهدف من ذلك هو وضع حد لهيمنة السلطة التنفيذية على الشؤون الخارجية، وتفادي مخاطر انفرادها بإبرام معاهدات قد تعرض مالية الدولة أو مصالحها للخطر، وهو ما أفرز فضائح سياسية لما انفردت السلطة التنفيذية بالقرار واستبعدت الكونغرس، ومثال ذلك فضيحة ووترغيب، وإيران كونترا[3].

إضافة إلى حرص الكونغرس على تفادي الأخطاء التي يمكن أن تبدر من الرئيس الذي قد يسئ التقدير لقلة خبرته في المسائل السياسية، أو يتصرف تحت ضغط جهات أجنبية مما يجعل عواقب التصرف وخيمة[4]، ويتم إشراك مجلس الشيوخ أحيانا في المفاوضات المتعلقة بإبرام المعاهدات، وقد شارك بعد الحرب العالمية الثانية السيناتور (توم كونالي) والسيناتور (آرثر فاندنبرغ) في أكثر من مئتي اجتماع مع وزير الخارجية (جيمس بايتشر) في المفاوضات التي تمخضت عنها معاهدة السلام بين إيطاليا ودول الحلفاء عام

(**1**)- ياسين محمد العيثاوي، المرجع السابق،. ص**86**.

(**2**)-د.حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**437**.

(**3**)-لويس فيشر، المرجع السابق، ص**266**.

(**4**)-" مثال ذلك لما لجأ الرئيس وودرو ويلسون إلى استبعاد مجلس الشيوخ عن مسرح المفاوضات، فكانت النتائج مأساوية لما أخفق مجلس الشيوخ في المصادقة على معاهدة فيرساي الضحية الأكثر بروزا للإصرار الرئاسي على التفاوض منفردا، بينما تعد معاهدة حلف شمال الأطلسي نموذجا أكثر صحة على تعاون الكونغرس والرئيس".انظر: لويس فيشر، المرجع السابق ، ص**194**.

1987 [1] , وخلال عامي 1977، 1978 شارك في جنيف 26 شيخا كمستشارين رسميين لفريق المفاوضات حول معاهدة (سولت– 2) للمساعدة في الوصول إلى اتفاق للرقابة على الأسلحة[2].

ويمر إبرام المعاهدة بمراحل تبدأ بالتفاوض، فالتوقيع، فمصادقة مجلس الشيوخ، فتصديق الرئيس عليها، وتبادل وثائق التصديق بين أطراف المعاهدة, ثم إعلانها ونشرها لتدخل حيز التنفيذ.

وتطبيقا لنص المادة المذكورة, فإن على الرئيس أن يرسل إلى مجلس الشيوخ نص المعاهدة، ويحثه على الموافقة عليها مع عرض الأسباب، فيحيلها رئيس المجلس إلى لجنة الشؤون الخارجية التابعة للمجلس لدراستها، وتعد تقريرا تضمنه رأيها واقتراحها بالموافقة على المعاهدة، مع التعديلات أو بدونها، أو قد تضمنها تحفظات أو إعلانات تفسيرية، ثم يناقش المجلس التقرير وينتهي إما إلى الموافقة غير المشروطة، أو المشروطة بالتعديلات، أو إدراج تحفظات, وذلك بشرط موافقة ثلثي أعضاء المجلس.

وقد يرفض المجلس المعاهدة كلية إذا لم تحصل على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ، ويعيدها رئيس المجلس إلى لجنة العلاقات الخارجية لتعيد النظر فيها مجددا، أو يعيدها رئيس المجلس إلى الرئيس.

وما يلاحظ أن الدستور قد نظم عملية عقد المعاهدات, لكنه لم يشر إلى أحكام إنهائها، ولهذا فقد كان يتم إلغاء المعاهدات بقوانين أو بقرارات من مجلس الشيوخ أو من خلال إبرام معاهدات جديدة، أو بإجراء رئاسي دون تخويل مسبق من الكونغرس[3].

كما لم يشر الدستور إلى تفسير المعاهدة، وقد أوضح مجلس الشيوخ لما قدم تعديلا على معاهدة الأسلحة النووية متوسطة المدى عام 1988 أن المعاهدة تفسر طبقا للفهم المشترك للمعاهدة من قبل الرئيس ومجلس الشيوخ.

وقد أفرز حرص الدستور على إشراك الكونغرس في إبرام المعاهدات واشتراط أغلبية خاصة للموافقة عليها رأيا فقهيا يعتبر الكونغرس مقبرة المعاهدات، مع أن الواقع يخالف ذلك، فخلال المائتي سنة فيما بين 1789–1989 وافق المجلس على أكثر من

(**1**)–ياسين محمد العيثاوي، المرجع السابق، ص**78**.

(**2**)–نفس المرجع.

(**3**)– لويس فيشر، المرجع السابق، ص**195**.

1500معاهدة من مجموع ما قدم إليه، وبنسبة 90%، وحتى سنة 2004 لم يرفض سوى 21 معاهدة[1].

الفرع الثالث:

سلطة الكونغرس في التحقيق وفي إقرار الميزانية

بالرغم من الفصل الصارم الذي يطبع- نظريا- العلاقة بين السلطات في النظام الأمريكي، فإن للكونغرس بمجلسيه دورا هاما وأساسيا في الرقابة على السلطة التنفيذية، وإن لم ينص الدستور صراحة على آليات الرقابة التي تنص عليها دساتير النظم البرلمانية، غير أنه أكد على الدور القضائي والمالي للكونغرس, وإشراكه في إدارة الشؤون الخارجية، وفي تكوين السلطة التنفيذية، إلى جانب كل ذلك فإن للكونغرس سلطة التحقيق مع أنه لا يوجد في الدستور ما يخوله ذلك صراحة، إلا أنه باشر هذه السلطة منذ بدايات نشأة الجمهورية حتى أصبحت عرفا مستقرا يقره الفقه والقضاء، ولأجل بيان حدود هذه السلطة وأهدافها وآثارها سنعرض ذلك فيما يلي:

أولا : حدود سلطات التحقيق

إن سلطة التحقيق لدى الكونغرس هي سلطة غير تشريعية, إلا أنها سلطة رقابية فعالة تمارس على السلطة التنفيذية عبر لجانها الدائمة أو الخاصة.

وقد أبدعها الكونغرس في الأيام الأولى لنشأة الجمهورية، وبادر مجلس النواب بتشكيل لجنة للتحقيق في دواعي وأسباب هزيمة الجيش الأمريكي أمام القبائل الهندية المتحالفة في الشمال وذلك سنة 1792[2], ولئن أغفل الدستور هذه السلطة فإن الفقهاء يعدونها من السلطات الضمنية للكونغرس[3]، إلى جانب ذلك فقد اعترفت المحكمة العليا للكونغرس بهذه السلطة لما قضت في حكمها الصادر في 17 جانفي 1927 في قضية *(me grain v.raughertes)* بأن " سلطة التحقيق مع تزويدها بالوسائل اللازمة للإجبار

---

(1)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص451.

(2)- نفس المرجع، ص 464.

(3)- " إن السلطات الضمنية هي السلطات التي تستوحى من مجموع السلطات المكرسة دستوريا، ومن النصوص التشريعية، ذلك أنه يجب على الدارسين أن يفسحوا المجال للسلطات الضمنية: سلطة الكونغرس في التحقيق، سلطة الرئيس في عزل المسؤولين التنفيذيين، وسلطة المحكمة العليا في إعادة النظر بإجراءات الهيئتين التنفيذية والتشريعية" . انظر: لويس فيشر، المرجع السابق، ص37.

للخضوع لها تعد أداة مساعدة وضرورية ومناسبة للوظيفة التشريعية[1]، كما قررت المحكمة أن تحقيقات الكونغرس تهدف إلى جس النبض في الأجهزة الإدارية والتنفيذية للحكومة الفيدرالية ، وذلك لأجل كشف الثغرات والاختلالات الناجمة عن إدارتها، غير أن هذه السلطة محدودة لا يمكن أن تتخطى الإطار المرسوم لها، فلا تتدخل في الشؤون الخاصة للأفراد[2]، ولا تستعمل لتصفية حسابات شخصية أو حزبية، إنما ينبغي أن يكون هدفها كشف الحقيقة، واتخاذ التدابير اللازمة للتعامل مع ما تفرزه من آثار.

ثانيا : أهداف التحقيق ومجالاته

لقد لاحظت المحكمة العليا في عام 1957 م "أن سلطة الكونغرس في التحقيق تشمل جس النبض في دوائر الحكومة الفيدرالية لفضح الفساد، وعدم الكفاءة والجهد الضائع"[3]، وما يستخلص من رأي المحكمة العليا أن التحقيق يستهدف:

ا- جس نبض دوائر الحكومة الفيدرالية عبر لجان التحقيق للتيقن من سلامة وقانونية مسار إدارتها.

ب- كشف مواطن الفساد من رشوة واختلاسات وهدر الأموال.

ج- التحقيق في مدى كفاءة مسئولي الإدارة وجديتهم وحرصهم على الصالح العام.

د- يهيئ التحقيق لسن التشريعات عبر جمع المعلومات في مختلف المجالات.

هـ- التيقن من جدوى وملائمة وفعالية التشريعات التي تم إصدارها[4].

و- قد تهيئ التحقيقات التي يجريها الكونغرس إلى تحريك إجراء الاتهام الجنائي.

ز- تستهدف التحقيقات الوقوف على الوضع المالي أو الإداري أو الاقتصادي للمؤسسة المستهدفة من التحقيق.

ح- التيقن من أن الحكومة تطبق القوانين بفعالية، وبحث حدود هذا التطبيق، وما حققه من نتائج [1].

---

(1)- د. حسن البحري، المرجع السابق,ص**464**.

(2)- نفس المرجع ، **466**.

(3)- " إن القيود على سلطة التحقيق تحمي المواطنين كأفراد بشكل عام، أكثر من حمايتها لمسؤولي الوكالات ، والمواطنون يتمتعون بحقوقهم في حرية الكلام كما ورد في التعديل الأول، وأن يكونوا في منأى عن عمليات التفتيش والاستيلاء كما ورد في التعديل الرابع". انظر: لويس فيشر, المرجع السابق، ص**81**.

(4)- " أكد جوزيف ريس في دراسة أعدها عام **1965** أنه لا يكفي للكونغرس أن يحول السياسات والبرامج إلى قوانين، وأن على أعضاء الكونغرس أن يتأكدوا من كيفية تنفيذ هذه السياسات، وفيما إذا كانت تحقق النتائج المرجوة، وإذا لم يكن الأمر كذلك فما هي الإجراءات التصحيحية المناسبة التي يمكن أن تضعها الهيئة التشريعية" انظر: لويس فيشر, نفس المرجع ، ص**81**.

ولتحقيق هذه الأهداف فإن نطاق التحقيق ينصب على جميع أعضاء السلطة التنفيذية, ومسؤولي الإدارات والوكالات التابعة، فكل الوزراء ورؤساء الوكالات ورؤساء الأجهزة التنفيذية وقادة الجيش يخضعون للتحقيق.

ثالثا : جهات التحقيق وسلطاتها

لأجل تجسيد غايات التحقيق يشكل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ لجانا لذلك تدعى لجان التحقيق (*Investigation committees*)، وقد يجري التحقيق اللجان الدائمة، أو لجان مختارة، أو لجان خاصة أو لجان فرعية، أو لجان مشتركة, ونماذج هذه اللجان كثيرة من أهمها:

1-اللجان القضائية لمجلس النواب (*Committee judiciary*): وقد أجرت هذه اللجنة عدة تحقيقات في تهم الفساد أو التجسس التي تنسب إلى الرؤساء أو أعضاء الحكومة، كما هو الشأن في فضيحة ووترغيت مع الرئيس نيكسون سنة 1974م.

2- لجنة العلاقات الخارجية: التابعة لمجلس الشيوخ التي حققت في سياسات الولايات المتحدة في فيتنام والتي ترأسها السيناتور فولبرايت بين عامي 1966-1972.

3- لجنة الشؤون المرتبطة بمجلس الشيوخ: والتي أجرت تحقيقات بشأن النشاطات غير القانونية التي شابت الحملة الانتخابية لسنة 1996م.

4- من أمثلة اللجان المختارة *(selected comity)* اللجنة التي شكلها مجلس النواب عام 1792 للتحقيق في هزيمة الجيش الأمريكي أمام الهنود الحمر[(2)].

5- ومن أمثلة اللجان الخاصة *(Special committee)* اللجنة التي شكلها مجلس الشيوخ بين عامي 1994- 1936 برئاسة جيرالدناي للتحقيق في الظروف الاقتصادية التي دخلت فيها الولايات المتحدة الحرب العالمية الأولى، وللتحقيق في إنتاج وبيع الذخيرة.

(**1**)- " تعد سلطة التشريع الاختصاص الأصيل للكونغرس، وتأتي صلاحية جد هامة تسمى المراقبة (***Legislative oversight***) وتتعلق هذه المهمة بتقدير فعالية تطبيق القوانين من الحكومة، إذ أصبحت البرلمانات تتصدى لهذا الموضوع أكثر فأكثر، كما ترمي إلى مراقبة نشاط الحكومة من خلال ما وصلت إليه هذه الأخيرة من تنفيذ البرامج التي تبنتها, لتبرر ما استفادته من أموال عمومية في إطار ميزانية الدولة" . انظر: د. عبد القادر بن هني، الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الجزائر، مجلة "البرلمانية" الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد التجريبي، ديسمبر **2004**.ص**36**.

(**2**)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص**472**.

6- **اللجان الفرعية :** وهي اللجان المتفرعة والتابعة للجان الدائمة، وقد أجرت اللجنة الفرعية التابعة للجنة العمليات الحكومية المرتبطة بمجلس الشيوخ تحقيقا بشأن مزاعم عن تأثير الشيوعية على الإعلام وعلى أعضاء الحكومة، وذلك عام 1933م برئاسة جوزيف ماكرثي[1].

7- **اللجان المشتركة:** وتتشكل من أعضاء من مجلس الشيوخ ومجلس النواب, وقد تم تشكيل لجنة مشتركة من لجنتي المخابرات التابعتين للمجلسين في فيفري 2002 للتحقيق في نشاط المخابرات الأمريكية قبل وبعد أحداث 11 سبتمبر 2001[2].

رابعا : مدى فعالية تحقيقات الكونغرس

تعد لجان التحقيق المرتبطة بالكونغرس الأمريكي من أكثر لجان كل برلمانات العام نفوذا وقوة وفعالية، وتستمد هذه القوة والفعالية من قوة السلطات الممنوحة لها، فقد خول مجلس النواب وعبر توظيف (مشاريع قرارات حول التحقيق) أي عضو من أعضائه تقديم مشروع يسمح للجان التحقيق بطلب معلومات ووثائق من رؤساء الإدارات التنفيذية، وإذا امتنع هؤلاء عن الاستجابة، أمكن لجان الكونغرس أن تصدر مذكرة لإحضار هذه الوثائق، أو حمل الأفراد على الإدلاء بشهاداتهم[3]، وإذا فشل هذا الإجراء أمكن الكونغرس أن يلجأ إلى توظيف إجراء الاتهام الجنائي, بتهمة الازدراء حماية لسلطات اللجان وصلاحياتها[4].

وبهذه السلطات التي تتسلح بها لجان التحقيق تمكنت من تحقيق أهدافها ومن دون عوائق، وحافظت على متانة روابط التعاون بين سلطتي التنفيذ والتشريع، واستطاعت الرفع من مستوى كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي، وتحسين مستوى الأداء لدى الوكالات والمؤسسات، وانحسرت مظاهر الفساد وهدر الأموال بفضل جديتها وفعاليتها.

خامسا : سلطة الكونغرس في الرقابة على الميزانية

يوكل الدستور الكونغرس سلطة مطلقة في المجال المالي, سواء أكانت سلطة الاعتمادات المالية أو سلطة فرض الضرائب، فطبقا للمادة الأولى الفقرة الثامنة من الدستور

---

(1) د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص472.

(2)- نفس المرجع ، ص474.

(3)- لويس فيشر، المرجع السابق، ص81.

(4)- " لقد أسفرت إجراءات توجيه الاتهام الجنائي عن انتزاع مواد من وزير الخارجية روجرز مورتوف في عهد فورد، ومن وزير الطاقة تشارلز دانكان الابن في عهد كارتر" نفس المرجع.

التي تنص على أنه " يتمتع الكونغرس بسلطة فرض تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد والمكوس لتسديد الديون ...وللكونغرس سلطة اقتراض الأموال لحساب الولايات المتحدة" ونصت الفقرة التاسعة من المادة الأولى على أنه :" لا يجوز سحب أموال من الخزانة إلا بناء على اعتمادات ينص عليها القانون، وينشر من وقت لآخر تقرير رسمي وبيان بإيرادات ومدفوعات جميع الأموال العامة"، فالكونغرس يسيطر كلية على مالية الولايات المتحدة سواء من ناحية الإيرادات أو النفقات العامة[1]، وهو الذي يسيطر على إنفاق الأموال الموجهة لتسيير مختلف شؤون الدولة وتنفيذ برامجها[2].

وهو من يحدد الإيرادات العامة ويجمعها عبر فرض الرسوم والضرائب، وله سلطة الاقتراض، وقد حدد الدستور قواعد تحديد وجمع الإيرادات، كما وضع ضوابط للإنفاق.

وقد استمر الكونغرس في الإنفراد بإعداد الميزانية، من طرف لجنتين هما لجنة الطرق والوسائل (الواردات) ولجنة التخصيصات أو الاعتمادات (النفقات) [3]، وقد أفرز هذا التنظيم مساوئ عدة خلال الحرب العالمية الأولى (1914-1918) [4]، وحتمت تعديله عام 1921 بموجب قانون الميزانية والمحاسبة, والذي أسند سلطة إعداد مشروع الميزانية لرئيس الجمهورية، بمساعدة مكتب الموازنة التابع لوزير الخزانة والذي أصبح خاضعا مباشرة للرئيس بدءا من سنة 1939، مما يجعل سيطرة الرئيس شاملة في إعداد مشروع الميزانية، وبعدها يرسله إلى مجلس النواب للموافقة عليه، ثم يحال إلى مجلس الشيوخ لإقراره، ولا يصدر قانون الميزانية إلا إذا صادق عليه الرئيس, وبالكيفية التي يتم بها التصديق على القوانين الأخرى، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما مدى تأثير الكونغرس على اعتماد الميزانية؟

إن مشروع الميزانية يعرض أولا على مجلس النواب الذي يحيله إلى لجنة (الأساليب والوسائل) التي تنظر في الإيرادات، ويعرض الجزء المتعلق بالنفقات على لجنة التخصيصات أو الاعتمادات، وعند إقرار اللجنتين لمشروع الميزانية يعرض على المجلس

---

(1)- د. يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص287.

(2)- نفس المرجع.

(3)- أندريه هوريو، المرجع السابق، ص421.

(4)- " منذ نشأة الاتحاد وحتى عام 1921، كان الكونغرس هو الذي يقوم بإعداد الميزانية، حيث يتلقى من الإدارات التنفيذية تقديراتها لما تحتاجه من نفقات خلال العام المقبل، وإرسال هذه التقديرات إلى وزير الخزانة، الذي يجمعها ويرسلها إلى الكونغرس الذي يتولى إحالة الرسالة إلى لجانه الدائمة التابعة لمجلسه، فتقوم كل لجنة جزءا من أجزاء مشروع الميزانية مما جعل إعداد المشروع يفتقد التناسق والدقة" انظر: د. يحي السيد الصباحي،نفس المرجع ، ص291.

لإدخال ما يراه من تعديلات على المشروع، ويجري التصويت عليه، ثم يحال إلى مجلس الشيوخ حيث يمر بذات المراحل، ثم ينعقد مؤتمر مشترك يجمع أعضاء المجلسين لتدارس مضامينه واتفاق مشترك على محتواه ، وبانتهاء عمل المؤتمر تنتهي موافقة الكونغرس على مشروع الميزانية[1]، ثم يحال إلى الرئيس لإبداء رأيه بالتصديق أو الاعتراض، ولا يجوز له الاعتراض الجزئي على مشروع الميزانية، وحتى وإن اعترض عليه كلية يمكن للكونغرس أن يواجه هذا الاعتراض بالتصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضائه"[2].

ومما تقدم نستنتج أنه بالرغم من مظاهر الانفصال التي تطبع العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري الأمريكي، فإن مظاهر الاتصال والتعاون والتي نص عليها الدستور، وتلك التي فرضها الواقع وضرورات العمل، ولم ينص عليها – وإن قلت– فإنها تكاد تفوق السلطات الممنوحة للبرلمانات الأخرى في مجال الرقابة، فآليات رقابة الكونغرس على الرئيس في الولايات المتحدة هي الآليات الأقوى والأكثر فعالية، وتستمد هذه الفعالية من قوة وسعة سلطاتها كالاتهام الجنائي، والتحقيق البرلماني، والرقابة على الاعتمادات المالية، وسلطة الكونغرس في إدارة الشؤون الخارجية، ويمارسها الكونغرس منفردا أو بالاشتراك مع الرئيس، وبذلك يتجسد مبدأ الرقابة مع التوازن الذي لا يعد أداة سلبية تستهدف إحباط الحكومة، لأنها موجودة بسبب النزوع الطبيعي لدى المسؤولين العاملين لارتكاب الأخطاء وإساءة استخدام المزايا، إنها تسمح لهذه الأخطاء بأن تطفو إلى السطح, بحيث يمكن تصحيحها قبل أن يستفحل الضرر[3].

فرغم مظاهر الانفصال إلا أن مظاهر التعاون التي فرضها الواقع والأعراف والتقاليد بارزة ويؤكدها الواقع، وتشكل هذه المظاهر نظاما يسير على نحو يحقق المنفعة العامة، لذا فإنه يجدر بأعضاء جميع الفروع الثلاثة أنهم يتقاسمون مهمة مشتركة، وهي البحث عن حلول وسط تسمح للحكومة بالعمل بصورة فعالة من أجل الصالح العام في إطار الحدود

(**1**)– د. يحي السيد الصباحي، المرجع السابق، ص**294**.

(**2**)– " للكونغرس سلطة مطلقة بشأن مشروع الميزانية، فهو يملك الإضافة على المشروع أو الحذف منه أو تعديله وبدون قيود، ومن دون تدخل الرئيس، لذلك فإن سلطة الكونغرس على الميزانية لا تماثلها سلطة أي برلمان من برلمانات العالم".: نفس المرجع,ص**86**.

(**3**)– لويس فيشر، المرجع السابق، ص**266**.

الدستورية[1]، فالنظام الدستوري الأمريكي يقوم على استقلال السلطات مع التوازن والرقابة تحقيقا لمبدأ تقاسم السلطات أو ما يسمى بسياسات تقاسم القوى.

وبعد أن تطرقنا إلى صورتين من صور رقابة البرلمان على الحكومة وهي الرقابة عبر الاتهام الجنائي، ورقابة الكونغرس على السلطة التنفيذية كنموذج متفرد ومتميز, ننتقل إلى صورة أخرى تشتهر بها الأنظمة البرلمانية، وهي آلية إثارة المسؤولية السياسية، فماذا تعني؟وما هي التطورات التي شهدتها؟ وما هو نطاق إثارتها؟ وما هي شروطها وإجراءاتها ؟ وما هي الآثار التي ترتبها؟ هذا ما سنجيب عنه في المطلب الموالي:

المطلب الثالث:

آلية المسؤولية السياسية ومدى فعاليتها

لقد ترتب عن مبدأ حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية مبدأ آخر مضمونه أن الذين يمارسون السلطة هم عرضة للمساءلة والمحاسبة أمام محكوميهم، لأن من حق هؤلاء المحكومين المشاركة في إدارة الدولة بموجب كل المواثيق الدولية، وقد أكد على ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948م، ومن حقهم إخضاع سلطة هؤلاء الحكام لإشرافهم، ولا يتأتى ذلك إلا عبر انتخاب ممثلين لهم يختارونهم اختيارا حرا[2]، تجسيدا للديمقراطية النيابية التمثيلية التي تقوم أساسا على انتخاب الشعب لأفراد ينوبون عنهم، وأمام استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة حاليا، فإنه بموجب هذه الآلية أمكن للمحكومين محاسبة الحكام عبر ممثليهم في البرلمان، فالحكام ممثلين في السلطة التنفيذية مسئولون في غالبية النظم أمام ممثلي الشعب في البرلمان، ومن ثم فإن السلطة ممثلة في الحكومة أو الوزراء لا يمكن أن تحكم إلا بناء على ثقة البرلمان[3]، وإذا فقدت ثقته وجب عليها أن تستقيل، وإذا سحب البرلمان ثقته من أحد الوزراء عليه أن يستقيل من منصبه، فهذا هو مؤدى المسؤولية، وهذه المسؤولية هي سياسية وزارية ، تختلف عن المسؤولية القانونية المدنية منها والجنائية، وهي مسؤولية تستبعد رئيس الدولة أو الملك من المساءلة السياسية أمام البرلمان، وفقا لقاعدة الملك لا يخطئ، ووفقا لما نصت عليه أكثرية الدساتير بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية أو الملك سياسيا أمام البرلمان.

---

(1)– لويس فيشر، المرجع السابق، ص266.

(2)– د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، 2002، ص4.

(3)– أندريه هوريو، المرجع السابق، ص216.

وعلى الرغم من أن بعض الفقهاء يعتبر المسؤولية السياسية هي نتيجة تترتب عن توظيف آليات الرقابة البرلمانية كالاستجواب والتحقيق(1)، إلا أن البعض الآخر يعتبرها آلية تتحرك لعزل الحكومة أو الوزير من منصبه كإجراء مستقل, أو كإجراء مقترن بغيره من الآليات الأخرى، مما يجعلها وسيلة من وسائل الرقابة لا نتيجة من نتائجها.

إلا أن هذا الاختلاف لا يمنع من التطرق إليها كصورة من صور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بدءا بالتعريف بها، وبصورها، وبالتعرض إلى تطورها عبر التاريخ، وإلى إجراءات تحريكها، وحدود فعاليتها وذلك ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

تعريف المسؤولية السياسية وتمييزها وبيان صورها

تعد المسؤولية السياسية ركنا جوهريا في النظام البرلماني إذ لا يقوم إلا بوجودها، فهي السمة المميزة له حتى قيل أنه يكفي أن يقرر الدستور المسؤولية ليكون النظام برلمانيا(2)، كما تعد ضمن هذا النظام ضابطا هاما وأساسيا في تحديد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اتجاه خلق التوازن، وقد ظهرت بظهور الوزارة، فارتبط هذا الظهور بامتلاك السلطة في ظل الديمقراطية(3)، فبمجرد أن تقررت المسؤولية تم الاعتراف لأعضاء الحكومة بالسلطة التي تبرر هذه المسؤولية(4)، غير أن التساؤلات التي تطرح بشأن المسؤولية هي:

ما هي التعاريف الفقهية للمسؤولية الوزارية؟ وكيف نميزها عن المسؤولية القانونية؟ وما هي الصور التي تظهر بها في مختلف النظم؟ هذا ما سنعرضه فيما يلي:

---

(1)- " إن معيار التفرقة بين الوسيلة والنتيجة في مجال الرقابة البرلمانية هو ممارسة الحوار فكلما كان الأمر قائما على ممارسة الحوار كتابة أو شفاهة فهو وسيلة، أما لو كان الأمر ليس حوارا ونشأ بناء على هذا الحوار فهو نتيجة له، لذلك لا يجوز اعتبار سحب الثقة من الحكومة أو اعتماد الثقة بها أو مسؤوليتها أداة من أدواة الرقابة" . انظر: د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص23.

(2)- هكو يمينة، المسؤولية السياسية في دول المغرب العربي ، جامعة وجدة، المغرب، سنة 2005.

- وانظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة , سنة 2003، ص133.

(3)- "استقر الفقه الدستوري على تعريف النظام البرلماني بأنه ذلك النظام الذي يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، وعلى أساس التوازن والمساواة بين السلطتين" . انظر: د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004، ص33.

(1)- " قديما كان السلطان مطلقا، ومن ثم لم ترتبط المسؤولية السياسية بالسلطة، ولكن بعد ظهور الديمقراطية الحرة ظهرت فكرة المسؤولية كقيد على السلطة تمنعها من الاستبداد والاستئثار بالسلطة". نفس المرجع، ص05.

أولا : تعريف المسؤولية السياسية

ذكرت سابقا حين التعريف بالوسائل الرقابية أن المسؤولية السياسية هي جوهر النظام البرلماني وأحد أركانه التي لا يقوم إلا بها، وإذا تخلف ركن المسؤولية السياسية فإن النظام لا يوصف بأنه برلماني[1]. كما أن من سمات النظام البرلماني أن الملك فيه أو الرئيس لا يخطئ، ولأن السلطة ركن أساسي في قيام الدولة، ولأن للدولة وظائف، ولأن أداء أو إنجاز هذه الوظائف يفرض تولي جهاز أو شخص هذا الإنجاز، على أن يكون مسئولا عن الأعمال التي تصدر باسم رئيس الدولة أو الملك، وذلك وفقا لمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية ، ولذا فإنه اعترف للسلطة التنفيذية بالأخذ بزمام السلطة، في مقابل مسؤوليتها أمام التاج قديما، وأمام البرلمان حاليا، وتسمى هذه المسؤولية السياسية أو الوزارية، فالوزارة تستمر في الحكم طالما حظيت بثقة البرلمان، وتستقيل الوزارة أو الوزير إذا سحبت منها أو منه الثقة، فما المقصود بالمسؤولية السياسية الوزارية؟ وما مدلول الاقتراح بالثقة أو بعدمها؟

تعني المسؤولية السياسية الوزارية من بين ما تعنيه خضوع الوزراء أو الحكومة لمساءلة سياسية كاملة كلما قامت بكل ما من شأنه أن ينحرف عن السياسية العامة، ولا يتفق ومصالح الدولة، والتي قد تسفر عن استقالة الحكومة برمتها متضامنة, أو استقالة الوزير أو الوزراء بمفردهم[2]، فمساءلة الحكومة سياسيا هي تجسيد لحق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء[3]، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير، وذلك نتيجة سحب الثقة منهما[4]، ويعرفها أندريه هوريو بأنها:"

---

(2)- د. محمد باهي أبو يونس, المرجع السابق, ص **167**.

(2)- هكو يمينة، المرجع السابق.

(3) *-« **La responsabilité Politique en droit constitutionnel désigne très largement La perte du pouvoir : Il peut s'agir de la démission des gouvernements quand ils perdent l'accord de la chambre sur leur politique, ou d'une contrainte à la démission exercée par les parlementaires sur le cabinet, ce qui suppose un retrait de la confiance par les membres du parlement » v : La responsabilité politique, dans le site:(www.oboulo.com) .***

-" En clair, la responsabilité politique du gouvernement est une obligation pour le titulaire d'un mandat politique à répondre de son exercice devant celui ou ceux de qui la détient ".I bid

-" La responsabilité est l'un des principes de base de la constitutionnalisme, dont l'objectif principal (Fonction principale) est la limitation de pouvoir" v : D.Benabbou- Kirane Fatiha, Droit parlementaire, T2.OPU ,Algérie,2009,P220.

(**4**)- د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص**928**.

خسارة الحكم من جانب الوزارة التي خسرت ثقة البرلمان"[1] ، وتبقى هذه التعاريف تقريبية لا تحدد تعريفا شاملا ودقيقا للمسؤولية السياسية ،لأن الفقهاء يركزون غالبا على تقنياتها وضوابطها وقواعد تحريكها في حين أهملوا تعريفها.

ومن مجوع التعاريف السابقة، يمكننا استخلاص جملة من خصائص المسؤولية السياسية, والتي تتمثل فيما يلي:

1- أنها مسؤولية سياسية، تقوم كجزاء سياسي نتيجة أخطاء تتعلق بأداء المهام السياسية، وتنعقد حينما تصدر أخطاء عن هيئة سياسية هي الوزارة أو الوزير، وتحركها أيضا هيئة سياسية هي البرلمان، بمعنى أنها ليست مدنية أو جنائية.

2- أنها مسؤولية وزارية تتحرك ضد الوزراء أو الوزير، وبالتالي فإن الإجراء يستبعد الملك أو الرئيس من المساءلة وفقا لقاعدة الملك غير مسئول لأنه لا يخطئ[2] ، أو قاعدة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان.

3- أن الوزارة تنعقد مسؤوليتها أمام المجالس النيابية في النظم ذات المجلس الواحد، وفي الغرفة السفلى في النظم ذات المجلسين.

4- أنها لم تنشأ بطفرة واحدة، ولم تكتمل إلا بعد مرور فترة طويلة حيث نشأت جنائية، ثم جنائية سياسية، ثم سياسية، كما بدأت فردية ثم تضامنية.

5- تحرك المسؤولية السياسية أحزاب المعارضة في البرلمان غالبا، وبمبادرة منها باقتراح طرح الثقة، وقد تتحرك بمبادرة من الحكومة نفسها، عبر طلب التصويت بالثقة.

(**1**)- أندريه هوريو، المرجع السابق، ص**218**.

(**2**)- "خروجا عن قاعدة عدم مسؤولية الملك، حاول الشعب الإنجليزي تطبيق قواعد المسؤولية السياسية على الملك، ولكن النتائج كانت وخيمة عليه، إذ كان من نتائج محاولة مساءلة الملك عام **1648** أن قامت ثورة في نفس العام، ثم كانت نتيجة مساءلة الملك عام **1988** أن قامت ثورة أخرى في نفس العام، ومن هنا اكتشف الشعب الإنجليزي أن مساءلة الملك وإن كانت وسيلة فعالة إلا أنها خطرة تؤدي إلى الاضطرابات والفوضى التي تحدثها الثورات، كما أنها تهدد الاحترام الواجب للملك". انظر: د. بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص**125**.

-" رغم عدم النص على مسؤولية رئيس الجمهورية سياسيا، إلا أن الأحداث التي خيمت على سماء فرنسا في ظل حكم ديغول أدت إلى تحريك مسؤوليته السياسية، من الناحية العملية، فقد أعلن الجنرال ديغول أمام الشعب الفرنسي بعد حل الجمعية الوطنية في أكتوبر سنة **1962** ، وقبل الانتخابات التشريعية التي جرت في نوفمبر من العام المذكور، أنه إذا لم يظفر في الانتخابات الجديدة للجمعية الوطنية بأغلبية تؤيده وتمتدح سياسته، فإنه سوف يعتبر ذلك رفضا من الشعب الفرنسي لشخصه". انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص**159**.

6- قد لا تنعقد المسؤولية السياسية بشكل منعزل، إنما قد تنشأ عن توظيف وسائل رقابية أخرى كالأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني، أو بمناسبة عرض برنامج الحكومة، أو بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة السنوي.

7- لا تنشأ عن خطأ مدني أو جنائي، إنما تتأسس على مخالفة سياسية تقدر حجم خطورتها وجسامة هذه الخطورة المجالس النيابية.

8- أصبحت المسؤولية السياسية البديل الأمثل للاتهام الجنائي الذي أصبح مهجورا في الكثير من النظم، فقد أعتبر السياسيون أن خسارة الوزير أو الوزراء للحكم، والاستهجان الذي تلقاه الحكومة من الشعب من جراء سوء تصرفها يعد كافيا، ما لم يبلغ هذا درجة الجرم الخطير الذي يهدد كيان الدولة وسلامتها وأمنها, وإذا ثبت ذلك فلا مانع من الجمع بين المسؤولية والجنائية , خاصة في حالة التقاعس الخطير للمسؤول أو في حالة الخيانة العظمى للبلاد.

إضافة إلى هذه الخصائص، فإن تحريك المسؤولية يمر عبر قاعدتين، فإما قاعدة اقتراح سحب الثقة، أو طلب التصويت بالثقة من طرف الحكومة، فما مدلول القاعدتين؟

1-قاعدة طلب التصويت بالثقة:

هو الطلب الذي تتقدم به الحكومة إلى مجلس النواب للحصول على دعمه لها، وتعطي بذلك فرصة للمجلس للتعبير عن ثقته بها أو بسياستها المتبعة في مجال ما, ويقابله في فرنسا مصطلح *(Motion de confiance)* [1] .

ويقابل هذا المصطلح في انجلترا *(vote of confidence)* [2] ، وهو من أهم وسائل الرقابة لأن مصير الحكومة مرتبط بدعم ومساندة أغلبية أعضاء مجلس النواب، ذلك أنه يجب على الحكومة حتى تستمر في الحكم أن تحوز ثقة البرلمان، أو ثقة أغلبية

(1) -"Motion de confiance: Procédure par laquelle un gouvernement tente de s'assurer de la confiance de la majorité parlementaire censée le soutenir, la procédure est généralement utilisée par un gouvernement qui se sent contesté ou qui a connu une crise interne, et qui veut obtenir un vote de confiance de la part de sa majorité afin de confirmer ou de rétablir sa légitimité,ou sa cohésion,la procédure passe par le dépôt d'une motion de confiance au sein du parlement devant laquel le gouvernement est politiquement responsable" v: vocabulaire politique :(www.crisp.be)

(2) - A motion of confidence is a motion of support proposed by a government in a parliament to give members of parliament a chance to register their confidence to replace a motion of No confidence proposed by the opposition". See:(wikipedia.org)

أعضائه، كما أنه الإجراء الذي يتوقف عليه إقرار مشروعات القوانين أو الاعتمادات المالية، أو أي من الأمور التي تتطلب موافقة المجلس النيابي، كما تقرر ذلك الدساتير، وبالمقابل تعتبر الحكومة أن رفض المجلس للمشروع أو للاقتراح المقدم بمثابة سحب للثقة من الحكومة[1].

فطلب الثقة أو بالأحرى سؤال الثقة، أو طلب التصويت بالثقة هو تقنية برلمانية تقليدية معروفة تسير جنبا إلى جنب مع إجراء سحب الثقة، فإذا كان اقتراح سحب الثقة يتم بمبادرة من البرلمان، فإن طلب التصويت بالثقة هو مبادرة تصدر عن الحكومة[2].

بحيث توجه الحكومة إلى البرلمان طلبا أو سؤالا مفاده أن يصوت لها بالثقة أو بعدم الثقة, حول برنامج أو تصريح أو بيان حول السياسة العامة، أو حول موضوع معين بالذات بمناسبة استجواب أو سؤال كتابي أو شفاهي[3].

وتتجلى أهمية طلب التصويت بالثقة في كونه رد فعل على اقتراح المعارضة بحجب الثقة عن الحكومة، كما يمكن أن تلجأ إليه لإسكات نقادها وإذلالهم والنيل منهم[4] ، أو لإحراجهم ووضع حد لتهجماتهم واستهجانهم لأسلوب إدارتها للجهاز الحكومي.

2-قاعدة عدم الثقة أو اللوم:

هو الإجراء الذي يبادر به البرلمان، ويوضع تقليديا أمام مجلس النواب من طرف المعارضة، أو يبادر به مجلس النواب والذي يدعى *(vote of no confidence)* [5] ،

---

(2) –" En dehors de l'interpellation, il est une façon pour les assemblées de manifester leur manque de confiance à l'égard du gouvernement, c'est le refus de voter une mesure, un projet de la loi, crédit budgétaire, autorisation de ratifier un traité que le gouvernement déclare nécessaire à la réalisation de sa politique" v: l'interpellation , dans le site: (www.crisp.be)

(2)– " نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على طلب التصويت بالثقة في الفقرة الخامسة من المادة 84 كالتالي:" للوزير أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته". غير أنه ليس هناك ما يمنع الوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة بمناسبة أخرى". انظر: د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1991، ص499.

(3)– نفس المرجع، ص199.

(4)– د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص279.

(5) – "Vote of no confidence: Is a procedure used by members of a legislative body (generally the lower house in a bicameral system) to remove a government (the prime minister and his cabinet) from office, To be successful, the procedure, which does not apply to the removal of heads of state in Presidential and semi- Presidential forms of government, typically requires a majority of legislators to disapprove the

لأجل حجب الثقة عن الحكومة، وإلحاق الهزيمة بها، ويتم التصويت عليه من المجلس النيابي بالقبول أو بالرفض، فإذا قبله المجلس استقالت الحكومة أو الوزير، وبالتالي فإن إصرارها على الاستمرار في إدارة الحكومة وضد إرادة المجلس النيابي يصبح عديم الجدوى، وليس لها إلا أن تستقيل لأنها فقدت سنده في تمرير برامجها ودعم سياساتها، وهذا السند هو الأغلبية البرلمانية، وإذا رفض المجلس الاقتراح بحجب الثقة فإن المجلس هنا يعضد عمل الحكومة ويمكنها هذا التعضيد [1] من الاستمرار في أداء مهامها.

فطلب التصويت بالثقة، والاقتراح بسحب الثقة آليتان لتحريك المسؤولية السياسية وانعقادها، غير أن المسؤولية السياسية هي الأخرى لا تتحدد إلا بتمييزها عن غيرها من أنواع المسؤولية الأخرى، وهو ما سأعرضه فيما يلي:

ثانيا : تمييز المسؤولية السياسية

تتميز المسؤولية السياسية عن المسؤولية القانونية المدنية منها والجنائية بجملة من المميزات نحددها كالتالي:

1-المسؤولية السياسية والمسؤولية القانونية: تعني المسؤولية القانونية لغة تحمل التبعة، وهي اصطلاح قانوني حديث يقابله في الإسلام (الضمان)، والذي يعني أن الشخص الضامن هو الذي يتحمل تبعة هلاك الشيء أو نقصانه أو حدوث عيب به، وقد أطلق على الضمان الالتزام، باعتبار أن ذمة الضامن منشغلة بما ضمن فيلتزم بأدائه، كما تعني المؤاخذة أو المحاسبة على فعل أو سلوك معين، أو هي الجزاء المترتب على ترك الواجب، أو تحمل الشخص نتائج وعواقب التقصير الصادر عنه، وتعرف اصطلاحا بأنها" التزام المسؤولية في حدود القانون بتعويض الغير عن الضرر الذي أصابه نتيجة ما لحقه من تلف أو ضياع منافع أو عن ضرر جزئي أوكلي ، مادي أو معنوي"[2]، وتعني المسؤولية القانونية أن ثمة فعل ضار يترتب عليه جزاء قانوني[3] ، وهذا يعني أن الجزاء يفرض عبر

---

government's actions – i.e. to issue a vote of "No Confidence" or a motion of censure". See : vote of no confidence (www.britanica.com) .

(1)- " التعضيد البرلماني للحكومة أمر سائد في بريطانيا، ذلك لأن الأغلبية البرلمانية هي التي تسند الحكومة، وتتشكل منها، لذلك فإن الأغلبية دائما تعضدها". انظر: د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص163.

(2)- عبد ربه خالد, أغادير،المسؤولية القانونية ، منتديات ستار تايمز: (*www.startimes2.com*)

(3) – " تنص المادة 124من القانون المدني الجزائري في قسم المسؤولية عن الأفعال الشخصية على ما يلي:" كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض" انظر: القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جويلية 2005

المحاكم وطبقا للنصوص القانونية، أما المسؤولية السياسية فتنعقد لارتكاب مخالفة سياسية، ولا تقررها هيئة قضائية, إنما تقررها هيئة سياسية هي البرلمان، ولتوضيح أكثر لميزات هذه المسؤولية سأعرض أوجه الاختلاف بينها وبين المسؤولية القانونية التي تنقسم إلى قسمين هما: المسؤولية المدنية والجنائية:

2-المسؤولية السياسية والمسؤولية المدنية والجنائية: يراد بالمسؤولية المدنية إلزام المسؤول بأداء التعويض للطرف المضرور في الحالات التي تتوفر فيها شروط هذه المسؤولية، فهي لا تحمل معنى الردع بقدر ما تفيد معنى جبر الضرر الذي تسبب فيه الشخص المسؤول، فهي تقوم كجزاء للإضرار بالمصالح الخاصة، ويكفي لحمايتها التزام المسؤول بالتعويض عن هذا الضرر، فالجزاء هو التزام الشخص المرتكب للخطأ بإصلاح الضرر المترتب عن خطئه، سواء كان هذا الإصلاح بإعادة الحال إلى ما كان عليه، أو قد يكون الالتزام في صورة تعويض مالي.

أما المسؤولية السياسية فلا تتأسس على خطأ مدني، إنما تتأسس على مخالفة سياسية، والجزاء المترتب عن هذه المخالفة هو سياسي يتمثل في خسارة الحكم بخسارة أو فقدان ثقة ممثلي المجلس النيابي، وإذا كانت المسؤولية السياسية ركنا جوهريا في النظام البرلماني وسمة من سماته، ، فإن المسؤولية الجنائية يراد بها في القانون الجنائي أهلية الإنسان العاقل الواعي لأن يتحمل الجزاء العقابي نتيجة اقترافه جريمة مما ينص عليه قانون العقوبات(1)، فهذه المسؤولية تقوم جراء الإضرار بالمجتمع، ويتعين توقيع العقوبة على المسؤول زجرا وردعا، وتتحرك دعواها من قبل النيابة العامة، ولا يجوز التنازل عنها أو التصالح فيها، ولا تنعقد هذه المسؤولية ولا يوقع العقاب على المسؤول عنها إلا إذا نص القانون على ذلك، ووفقا لمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، وتقتضي هذه الشرعية وجود نصوص قانونية صادرة عن سلطة مختصة لضبط سياسة التجريم والمتابعة الجزائية(2)، كما تقوم قاعدة شرعية التجريم على مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن بغير قانون"(3)، أما المسؤولية السياسية فلا تتأسس على خطأ مدني أو جريمة جنائية إنما تتأسس على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالمجالس النيابية(4).

---

(1) – د. منصور رحماني، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر و التوزيع, الجزائر، سنة **2006**، ص **192**.

(2)– د. بارش سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، ج**1**، مطبعة عمار قرفي – باتنة– الجزائر، سنة **1992**، ص **12**.

(3)– انظر : المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري رقم **06 – 23** المؤرخ في **20** ديسمبر **2006**.

(4)– د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص **201**.

إضافة إلى أن المسؤولية المدنية والجنائية يخضع لهما كل الأشخاص،أما المسؤولية السياسية فلا يخضع لها إلا الوزراء أو من يمارسون سلطة سياسية، ويخضع هؤلاء السياسيون كغيرهم من الأشخاص للمساءلة الجزائية أمام القضاء أيضا، إذا ما ارتكبوا أفعالا ينص عليها قانون العقوبات كالخيانة وابتزاز الأموال، والإضرار بالحريات العامة، غير أن هناك من الدول من يعهد بنظرها إلى المجالس النيابية[1]، وتحديدا أكثر للفروق بين المسؤولية السياسية والجنائية والمدنية ينبغي عرض بعض معايير التمييز لزيادة الإيضاح وذلك كالتالي:

3-معايير تمييز المسؤولية السياسية عن المدنية والجنائية: تتفرد المسؤولية السياسية عن المسؤولية المدنية والجنائية بجملة من الخصائص تتحدد بمعايير أوردها الفقهاء بدءا بالأشخاص فالمحل فالجزاء:

ا- **معيار الشخص الخاضع للمسؤولية:** إن المسؤولية القانونية يخضع لها كل الأشخاص، ويتحملون تبعات أعمالهم الجنائية المجرمة أو تبعات أفعالهم التي تسبب ضررا للغير، بما فيهم ممارسو السلطة أو الوزراء، إلا من أعفاهم القانون صراحة من تحمل تبعة المسؤولية كالمجانين وغيرهم، أما المسؤولية السياسية فلا يخضع لها إلا من يمارس السلطة السياسية، وفقا لقاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، ولا تترتب ضد الأشخاص العاديين.

ب- **معيار العمل المرتب للمسؤولية:** ترد المسؤولية المدنية على الأعمال المخالفة للقانون والتي ينص عليها القانون وترتب ضررا للغير، كما ترد المسؤولية الجنائية على الأعمال الجنائية المجرمة بمقتضى نص القانون كالقتل والسرقة وخيانة الأمانة، والأفعال المجرمة محددة بالقانون وفقا لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، أما المسؤولية السياسية فنطاقها واسع، وترد على جميع أعمال الوزراء بمناسبة ممارستهم لمهامهم السياسية، فالبرلمان يراقب السياسة العامة لهؤلاء الوزراء، كما يراقب مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام، لا من حيث مطابقتها للقانون فقط"[2] .

ج- **معيار الجزاء المرتب للمسؤولية:** إذا كان الجزاء في المسؤولية المدنية هو التزام المسؤول عن الضرر أو المتسبب في الضرر للغير بتعريض هذا الغير عن الضرر بإعادة

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص151.

(2)-د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق،ص902

الحال إلى ما كان عليه، أو بإجباره على التعويض المالي من ذمته المالية سواء أكان فردا عاديا أو وزيرا، وإذا كانت المسؤولية الجنائية تستوجب محاكمة المتهم بالجريمة ومعاقبته في حالة الإدانة وفقا لما ينص عليه قانون العقوبات، ويستوي في ذلك أن يكون فردا عاديا أو وزيرا يرتكب جرائم خاصة تنجم عن استغلاله لوظيفته، فإن الجزاء الذي يترتب على المسؤولية السياسية هو العزل أو الطرد من المنصب بشكل جماعي أو فردي، وذلك لفائدة أشخاص آخرين (المعارضة مثلا) يحوزون ثقة البرلمان، مما يجعل الجزاء سياسيا، جوهره التخلي عن الحكم.

وإذ كنا قد سلطنا الضوء على مصطلح المسؤولية السياسية عبر التعريف بها، وبآليات تحريكها، وتمييزها عن المسؤولية القانونية، فإنه ينبغي أن نشير إلى أنها تظهر في تطبيقاتها في مختلف النظم على صورتين هما المسؤولية الفردية والتضامنية :

ثالثا : صور المسؤولية السياسية

تتمظهر المسؤولية السياسية في صورتين، فإذا ما تضامن الوزراء مجتمعين وألفوا هيئة ذات كيان مستقل وإرادة جماعية[1]، فإن المسؤولية توجه إلى الحكومة في مجموعها، وتؤدي إلى استقالتها مجتمعة، فنكون هنا أمام المسؤولية التضامنية، وإذا ما وجهت المسؤولية إلى وزير أو وزراء معينين ونسب إليه أو إليهم تصرف معين، ولم يتضامن معهم رئيس الوزراء، ولم يكن التصرف يمس بسياسة الوزارة كلها في تقدير المجلس، فإنه يتعين على الوزير أو الوزراء المسؤولين تقديم استقالتهم[2] ،أما إذا نشب خلاف جدي بين البرلمان والحكومة على إثر سحب الثقة من الحكومة، فإن لرئيس الوزراء أن يلجأ إلى حل البرلمان بدلا من الاستقالة الجماعية لوزارته، وعندها تعرض مسألة الخلاف أمام هيئة الناخبين التي تفصل في المسألة، بتأييد الحكومة، وهذا يعني بقاءها في السلطة، أو رفض تأييدها وهذا يعني استقالتها وتولي المعارضة الحكم، فنكون هنا أمام صورة مسؤولية الحكومة أمام هيئة الناخبين، وهذه الصور الثلاث تقتضي الإيضاح كالتالي:

1- المسؤولية التضامنية: وتعني مسؤولية الحكومة بصفة كلية أمام البرلمان، فالحكومة وفقا لهذه الصورة تشكل كتلة أو هيئة أو وحدة سياسية واحدة، ويحكم العلاقة بين أعضائها

(1)-د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق،ص 929.

(2)- د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث ,المرجع السابق، ص509

مبدأ التضامن الذي يرتب التزامات ينبغي أن يتقيد بالتصرف على أساسها والالتزام بتنفيذها جميع أعضاء الحكومة، وإلا اهتز هذا الكيان واضطرب وانهار، ومن هذه الالتزامات:

ا- يتعين على جميع الوزراء الالتزام بالدفاع عن سياسة الوزارة وعن القرارات المتخذة من جانبها، وتحمل المسؤولية عن كل تصرفاتها، وتحمل أعباء نتائج هذه السياسة، حتى ولو كانت تتعارض مع قناعات أعضائها ومشاعرهم، ما دامت التوجيهات السياسية والقرارات المتخذة من الحكومة تتخذ بموافقة الأغلبية، وقد يلجأ إلى التصويت بشأنها في مجلس الوزراء، وقد يتم تأجيل المسائل المختلف عليها لآجال أخرى[1]، ولكن إذا ما صدر قرار وبرغم عدم رضا البعض عنه فإن على كل وزير مساندة هذا القرار والدفاع عنه وبصورة علنية[2].

ب- لا يجوز لأي وزير أن يهاجم سياسة الوزارة أو ينتقدها أو يهاجم زملاءه من الوزراء، لأن ذلك يعد مهاجمة للحكومة بأسرها، كما يجب على الوزير أن لا ينفرد بإعلان سياسة أو قرارات جديدة من دون أن توافق الوزارة ككل، وإذا فعل ذلك فلها أن تؤيده أو أن تقبل استقالته[3].

ج- على الوزير أن يتوقع الاستقالة إذا تملص من المسؤولية بشأن سياسة معينة[4] واحتج بعدم الوفاق مع الوزراء الآخرين في هذا الشأن، أو ادعى أنه تم توريطه، أو مورس عليه الضغط للموافقة على هذه السياسة.

د- على الوزارة بأكملها أن تحشد أنصارها[5] للدفاع عن الوزير إذا تعرض للمساءلة أو اللوم من البرلمان، ويلجأ إلى هذه الوسيلة غالبا عند عجز الوزير عن الاضطلاع بمسؤولياته[6]، ولأن هزيمته تعني هزيمة الحكومة كلها مما يرتب استقالتها.

هـ- ينبغي أن تحوز الوزارة بكاملها ثقة مجلس النواب، وإذا فقدت ثقته فعليها أن تستقيل بكاملها، كما أن عدم الثقة بأحد الوزراء يستوجب استقالتها بكاملها[1]، لذلك فعلى

---

(1) -***"Il est lié au fait que, si un vote de confiance est passé dans le parlement, le gouvernement est responsable collectivement, et donc la démission du gouvernement tout entier " v: la responsabilité collective. wikipédia (l'encyclopédie libre).***

(2)- د.إيهاب زكي سلام، المرجع السابق،ص**160**.

(**3**)- د.حسن مصطفى البحري، المرجع السابق ،ص**223**

(**4**)- نفس المرجع ،ص**220**.

(**5**)- د.حسن مصطفى البحري، نفس المرجع, ص**220**.

(**6**)- نفس المرجع.

جميع الوزراء الالتزام بالاستقالة حتى ولو كان بعضهم يعارض سياسة الحكومة التي بسببها فقدت ثقة البرلمان، لأنه لا يمكن تجزئه أو تقسيم المسؤولية فيستقيل بعض الوزراء، ويبقى البعض الآخر، إنما يجب أن تستقيل الوزارة بأكملها.

و- وفقا لقاعدة سرية أعمال الوزارة فإن على جميع الوزراء أن يلتزموا بعدم إفشاء أسرار مجلس الوزراء أو نشر أية معلومات تخصها إلا بموافقة هذه الوزارة، وفي الحدود المصرح بها، وتنطبق قاعدة السرية على مداولات الوزارة ووثائقها ومستنداتها [(2)]، ويستثنى من قاعدة السرية إمكانية إفشاء الوزير المستقيل لأسباب استقالته بعد أخذ موافقة الوزير الأول.

وللإشارة فإن المسؤولية التضامنية لم تكن معروفة في عهد الملكية المطلقة، إنما بدأ ظهورها في القرن 18م كوسيلة ابتكرت لحماية الوزراء من تلاعب الملك بهم, وضرب أحدهم بالآخر [(3)].

وقد ظهرت في البداية فردية على إثر استقالة رئيس الوزراء والبول*(walpole)* عام 1742م، والتي تعد أول سابقة في تاريخ السياسة البريطانية[(4)], حيث استقال والبول ولكن من دون أن يلجأ البرلمان إلى أسلوب الاتهام الجنائي، ثم تطورت إلى مسؤولية جماعية حين استقالت وزارة اللورد نورث بكاملها, على إثر سحب مجلس العموم الثقة منها عام 1782م، فكان ذلك إعلانا عن ولادة المسؤولية التضامنية واستقرارها في بريطانيا، وانتقلت إلى غيرها من الدول, ومن إيجابيات المسؤولية التضامنية أنها تعلي من شأن الحكومة، وترجح كفتها في مواجهة البرلمان، وتحمي الوزراء من أي تأثير أو ضغط من جهة البرلمان, أو من جهة الملك أو رئيس الدولة، كما أنها تضمن فعالية أكثر للوزارة بأكملها, وللوزير الأول في التحكم في الوزارة وتوجيهها، كما تفتح له منفذا للجوء إلى حل البرلمان بدلا من الاستقالة إذا كانت

---

(1)-د.حسن مصطفى البحري، المرجع السابق, ص**220**.

(2)- نفس المرجع.

(3)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق،ص **152**.

(4)- "En effet en 1782, le cabinet, ce cabinet soumis aux ordres du roi dans la direction de lord North,, est renversé tout entier par la révolte parlementaire, pour la première fois dans l'histoire, un gouvernement collégial homogène est renversé par un parlement, le régime parlementaire est né, la responsabilité politique collégiale solidaire du gouvernement tout entier devant le parlement est ainsi institué…. Cette date capitale de 1782 est la date de la naissance du régime parlementaire" v : Cad art, Jasques. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, T2 . Paris. L G D J, 2 ed 1980 – P 676.

الوزارة متضامنة أمام البرلمان، كما تحقق وحدة الوزارة التركيز وتفادي الأخطاء لدى الوزراء[1]، وتحري الحذر والدقة في الإنجاز بالكفاءة المطلوبة.

2-المسؤولية الفردية: سبقت الإشارة إلى أن المسؤولية السياسية كانت جنائية، ثم تحولت إلى جنائية سياسية ثم إلى سياسية خلال فترة طويلة من عمر النظام السياسي البريطاني، وقد تم التراجع عن الاتهام الجنائي يوم اعتبر السياسيون أن فقدان الوزير لمنصبه هو عقوبة كافية جزاء لإخلاله بالتزاماته ما لم تبلغ درجة خطيرة تستوجب معاقبته جزائيا، وكانت استقالة والبول في 11 فيفري 1742 بعد فقدانه ثقة مجلس العموم، ومن دون اللجوء إلى اتهامه جنائيا، أول حادثة تجسد تحول المسؤولية من جنائية إلى سياسية فردية، لأن والبول استقال بمفرده، ومن دون أن يستقيل بقية الوزراء، وهذا يعني أن المسؤولية السياسية بدأت فردية، ثم تطورت فيما بعد إلى المسؤولية التضامنية، فماذا يقصد بالمسؤولية الفردية؟

تعني المسؤولية الفردية أن الوزير مسؤول عن وزارته، وقد تتبنى الدساتير أو الأعراف المسؤولية الفردية دون الجماعية[2]، أو تأخذ بها معا، أو تأخذ بالجماعية فقط[3]، لكن تبقى الصورتان ركنا أساسيا في النظام البرلماني[4]، كما لا تتعارض المسؤولية الفردية مع طبيعة النظام السياسي البرلماني، ذلك أنه من الطبيعي أن يتحمل الوزير تبعة أخطائه[5]، وفقا لمبدأ اقتران المسؤولية بالسلطة، فالمسؤولية الفردية تتعلق بوزير بعينه أو بوزراء محددين، بحيث لا تكون الوزارة مسؤولة بالتضامن عنه، على شرط أن يتحمل عبء الأعمال والتصرفات المتعلقة بوزارته، سواء كانت هذه التصرفات صادرة عنه شخصيا, أو

---

(1)- "إن المسؤولية الجماعية هي جعل الكثرة في واحد مما يحقق التركيز، وإذا كان الكل سوف يلام أو يثنى عليه، فإن أحدا لن يخطئ، كما أن هذه الوحدة تصنع الكفاءة، فقد أثبتت التجارب أن العبء النفساني أو الأخلاقي للحكومة لم يخلق بواسطة الوزير الأول، ولكن بالمساواة لكل من يشارك في قرارات الحكومة ومداولاتها، مما يؤدي في النهاية إلى الكفاءة في التنفيذ". انظر د. إيهاب زكي سلام. المرجع السابق. ص 161.

(2)-" لقد أخذ دستور 1956 المصري بالمسؤولية الفردية من دون التضامنية ، وكان الوزير مسؤولا أمام المجلس، في حين أن الوزارة لم تكن مسؤولة بالتضامن أمامه". نفس المرجع ، ص185.

(3)-" تنص المادة 84 من دستور 96 الجزائري على أنّ :" للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته"، وما يستخلص من هذه المادة أن الدستور الجزائري قد أخذ بالمسؤولية التضامنية"، وفي الجمهورية الخامسة الفرنسية فإن المسؤولية الوزارية أصبحت جماعية،وأصبحت مسألة اقتراح سحب الثقة من الوزير غير موجودة، إنما انتقل الاختصاص في هذا المجال إلى رئيس الجمهورية الذي يمكنه عزل الوزراء" .

(4)- د.إيهاب زكي سلام، نفس المرجع،ص185.

(5)- د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص599.

صدرت عن الموظفين الحكوميين التابعين لوزارته، وأن لا يعتبر مجلس النواب أن هذا التصرف يمس سياسة الوزارة كلها، فإذا توافرت هذه الشروط تعين على الوزير أن يقدم استقالته من دون أن تستقيل الوزارة[1].

3- مسؤولية الوزارة أمام هيئة الناخبين: وفقا لقاعدة التوازن بين سلطتي التنفيذ والتشريع، فإن الحق المقابل لمسؤولية الوزارة أمام البرلمان، هو حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان قبل انتهاء عهدته، وتلجأ الوزارة إلى استعمال هذا الحق لمواجهة التهديد المستمر من البرلمان للوزارة بسحب الثقة منها، ولضمان حماية استقلاليتها في مواجهة السلطة التشريعية، وهذا ما تقره الكثير من الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني أو شبه الرئاسي، غير أن سلطة الوزارة في الحل مقيدة بقواعد وشروط أهمها اللجوء إلى إجراء استفتاء شعبي قبل الحل، فتكون هيئة الناخبين هي الحكم في هذه المسألة، مما يجعل مسؤولية الوزارة والبرلمان قائمة أمام هيئة الناخبين، فإذا ما أيد الناخبون عبر الاستفتاء الوزارة ظلت في الحكم، وإلا وجبت استقالتها، وتولت المعارضة الحكم.

فاللجوء إلى هيئة الناخبين كحكم فاصل في القضايا السياسية الكبرى تتقرر حين نشوب نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان، والتحكيم لدى هيئة الناخبين هو آلية تجسد تطورا في تحقيق التوازن بين البرلمان والحكومة، ووضع حد لسطوة وتسلط أحدهما على الآخر، وتفادي التجاوز في توظيف كل منها لسلطته[2].

---

(1)-" Si les actions d'un organe de gouvernement ne parviennent pas dans le bon exercice de leurs responsabilités, là ou il y a, la responsabilité ministérielle, Le ministre responsable devait prendre le blâme, et finalement démissionner, mais la majorité de la coalition au sein du parlement dont le ministre fait partie , n'est pas tenue de cet échec du ministre " v: la responsabilité ministérielle. Wikipédia (l'encyclopédie libre).

(2)-" مثال ذلك ما أورده المشرع الدستوري الجزائري والمصري بشأن سحب الثقة ولجوء السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان، واللجوء إلى استفتاء هيئة الناخبين بدلا من استقالة الحكومة، فقد نصت المادة 84 من دستور 96 الجزائري:" للوزير الأول أن يطلب تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجا قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129"، وتنص المادة 129 على ما يلي: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة والوزير الأول، وتجري الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

– وتنص المادة 129 من الدستور المصري على أنه "يتعين على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب، ولرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يحترم إرادة المجلس ويقبل استقالة الحكومة، وإما أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي" . انظر: محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق.ص600.

وهيئة الناخبين هي فئة من الشعب تتمتع بالحقوق السياسية، وهي من القوى السياسية المنظمة، وهي منبع كل نشاط سياسي، فإذا قلنا أن الشعب يقرر فإن هذه الهيئة هي ممثله، فهي التي تختار ممثلي الشعب في البرلمان، وتصوت عبر الاستفتاء على حله إذا رأت أنه أصبح لا يمثل الشعب ولا يجسد رغباته ولا يعبر عن طموحاته، ولها بالمقابل عند التحكيم أن تصوت بتأييد الحكومة أو تصوت برفض تأييدها مما يرتب استقالتها، وتتولى المعارضة الحكم, وبواسطة هذه الآلية انتقل مركز التوازن من سلطتي البرلمان والحكومة إلى الشعب، وقد عبر ذلك أيسمان[1] بقوله:"إن السلطة التي تقرر بقاء أو سقوط الوزارات انتقلت من التاج إلى مجلس العموم، ثم من مجلس العموم إلى هيئة الناخبين، ومنذ هذا التحول أصبحت السلطتان تشغلان مركز واحدا وكل منهما يعترف بخضوعه لسيد مشترك هو هيئة الناخبين"[2]، وأصبحت الوزارة تسعى إلى إقناع هيئة الناخبين في تنفيذها لسياساتها، وتسعى إلى كسب ثقتها بدلا من السعي إلى كسب ثقة البرلمان، وهو ما تنتهجه المعارضة والبرلمان على السواء[3].

ولذلك فإن مسؤولية الوزارة أمام هيئة الناخبين هي تحول جديد في مسار العلاقة بين البرلمان والحكومة، غير أن هذه المسؤولية ليست من قبيل رقابة البرلمان على الحكومة، إنما من قبيل العمل السياسي الذي يمارسه صاحب الاختصاص الأصيل وهو الشعب, بتصحيح أي تصرف تجريه السلطات الأخرى باسمه[4].

ولاستجلاء أكثر لحقيقة المسؤولية السياسية ينبغي العودة إلى بوادر ظهورها والتطورات التي شهدتها وهو ما سأعالجه ضمن هذا الفرع :

(1)- « Le pouvoir qui détermine l'existence et la chute des cabinets est passé de la couronne aux communes et des communs aux collèges électoraux » v. Eisman (A), Eléments de droit constitutionnel français et comparé, T1, Revue par Henry Nasard, Paris, Edition 1921, P,178.

(2)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص213.

(3)- " لم يتوقف دور هيئة الناخبين على التحكيم في النزاع بين الحكومة والبرلمان, بل أصبح الشعب يطالب بالفصل في كل أمر هام وذلك على إثر الإصلاحين الانتخابيين الثاني سنة 1867 والثالث سنة 1884" فقد صارت هيئة الناخبين- لا مجلس العموم- صاحبة الحكم في المسائل السياسية الكبرى، وفي مصير الوزارات، ولم يعد مجلس العموم في مركز أسمى من الوزارة، بل أن كلاهما يشغل مركزا واحدا ويخضع لهيئة الناخبين، واتجهت الوزارة نحو الشعب كي تقنعه بسياساتها العامة متجاهلة المجلس النيابي، وفي نهاية القرن 19 أصبح الشعب لا يذهب إلى مقار الانتخابات ليختار ممثليه فحسب، بل يختار السياسة الواجبة خلال الفصل التشريعي القادم عن طريق انتقاء أعضاء الحزب صاحب السياسية الرشيدة، فهو إذن يختار الحكومة ورئيسها". انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص135.

(4)- د. عفيفي كامل عفيفي، المرجع سابق، ص106.

الفرع الثاني:

ظهور المسؤولية السياسية وتطورها

اقترن ظهور المسؤولية بظهور الوزارة في انجلترا، ومنها انتقلت إلى بقية الدول، ولهذا سنتناول بوادر ظهورها في انجلترا وتطورها، وظهورها في فرنسا، وتطور المسؤولية السياسية في الجزائر، وذلك فيما يلي:

أولا :ظهور المسؤولية السياسية في إنجلترا وتطورها

يترتب على قاعدة الملك لا يخطئ عدم مسؤوليته، غير أن إدارة الشؤون تقتضي وجود هيئة أو جهاز يتكفل بذلك، ويتحمل المسؤولية عن الأعمال التي تصدر باسم الملك، وكانت هذه الهيئة تضم مستشاري الملك، وهو من يعين أعضاءها ويسائلهم ويقيلهم، وتطورت فيما بعد بما يسمى بالوزارة التي كانت هي الأخرى مسؤولة أمام التاج، ثم أصبحت مسؤولة أمام البرلمان، مما يعني أن المسؤولية اقترنت في تطورها بتطور الوزارة فكيف حدث هذا التطور؟

1- نشأة المسؤولية السياسية في إنجلترا: اقترن ظهور المسؤولية السياسية بظهور الوزارة في إنجلترا، ويعود هذا الطهور إلى تطور شهدته مجالس الملك، والتي كانت تساعده في إدارة الدولة، وكان أبرز هذه المجالس "المجلس الخاص"، والذي انقسم إلى قسمين هما:

المجلس العادي والذي اختص بالفصل في المنازعات القضائية بمدينة لندن، أما القسم الثاني فاحتفظ باسم المجلس الخاص، وقد انقسم هذا المجلس بدوره إلى لجان تختص بمراقبة أجهزة الدولة والإشراف عليها، ومن أهم تلك اللجان لجنة الدولة *(The committee of State)* التي حازت ثقة الملك، ونقل إليها جل اختصاصات المجلس الخاص، وسمي أعضاؤها بمستشاري التاج *(Councilors Of The Crown)* وللملك وحده السلطة تعيينهم وعزلهم وترؤس اجتماعاتهم ومراقبة أعمالهم ومساءلتهم عنها.

وقد حلت تدريجيا لجنة مجلس الدولة محل المجلس الخاص، وكان يكفي وضع هذا الجهاز تحت رقابة البرلمان، وعقب ثورة 1688 م أصبح الملك يقبل باختيار وزرائه من البرلمان، وذلك منعا للتصادم، وهو غير مسؤول سياسيا أمامه، إنما تتحمل المسؤولية الوزارة، والصراع بين الحكومة والبرلمان لا يطاله ، ومن هنا نشأت المسؤولية الوزارية، بحيث أصبحت الوزارة لا تستطيع الحكم إلا أذا حازت ثقة البرلمان، وأصبحت المسؤولية الوزارية مقوما أساسيا في قيام النظام البرلماني وعنصرا جوهريا في بنائه.

2-نشأة المسؤولية الجنائية: أشرت في الفقرة السابقة، إلى أن ملك بريطانيا كانت سلطته مطلقة في تعيين مستشاريه وعزلهم ومساءلتهم عن أعمالهم، غير أن هذا لم يستمر طويلا، إذ أبدى البرلمان اعتراضه على انفراد الملك باختيار مستشاريه، وسرية اجتماعه بهم، وقد تمكن البرلمان من انتزاع سلطة اتهام مستشاري الملك جنائيا، وتطبيقا لذلك وجه مجلس العموم لأحد مستشاري الملك ويدعى لورد لاتينر *(Lord Latiner)* تهمة معاداة حركة الإصلاح الديني الرامية لاستقلال الكنيسة[1]، وقد أدين من قبل مجلس اللوردات بالغرامة والعزل وذلك عام 1376، وبعد انتقال التاج إلى أسرة ستيوارت وابتداء من سنة 1621 أصبح البرلمان يسائل الوزراء سياسيا وجنائيا[2]، وفي سنة 1742 استقال رئيس الوزراء بعد أن سحب مجلس العموم ثقته من هذا الوزير، وهذا لعدم رضاه عن سياسته، ولكن من دون أن يلجا المجلس إلى اتهامه جنائيا فغدت هذه المسؤولية سابقة في تاريخ المسؤولية السياسية، وإذا كانت استقالة والبول فردية، فإن استقالة اللورد نورث بتاريخ 1782م كانت جماعية بعد اقتراحين متتاليين بحجب الثقة عنه, إذ لم يحز في الأول على الأغلبية ولم ينتظر نتيجة الاقتراح الثاني لتستقيل وزارته بكاملها.

وعدت هذه الاستقالة إعلانا عن إرساء مبدأ المسؤولية الوزارية في انجلترا[3].

3- معالم تطور المسؤولية من جنائية إلى سياسية: لقد ظهرت المسؤولية السياسية في البداية جنائية، إذ نجح البرلمان الإنجليزي في القرن الرابع عشر، وبدفع من اللوردات من انتزاع الاختصاص بتوجيه الاتهام الجنائي لمستشاري الملك, إذا ما أسندت إلى أحدهم تهمة ارتكاب جريمة بمناسبة أدائه لمهامه، وقد ازداد الاتهام الجنائي فعالية في الربع الأخير من القرن 14 , حيث تمكن البرلمان عبر هذه الوسيلة من إخضاع الوزراء لمشيئته ومحاسبتهم على أعمالهم أمامه، فوضع بذلك حدا لاستبداد الملك، ومثال ذلك ما حدث أثناء الحرب الإنجليزية الاسبانية والخسائر التي ترتبت عنها، فقد قرر البرلمان مساءلة الوزير

---

(1)- د. عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص**175**.

(2)- نفس المرجع .ص**176**.

(3) -« Cette question de confiance est ce qui a transformé la responsabilité pénale en responsabilité politique, pendant un siècle il va y avoir un débat sur les conséquences de la question de confiance, qui s'achèvera en 1832, où il y a un consensus général selon lequel le gouvernement démissionne systématiquement lorsqu'il mise en minorité, entre temps en 1742, il y avait eu une ébauche de responsabilité politique avec la démission de Walpole, mais celle-ci était seulement personnelle, en 1782, Lord North et son gouvernement avait démissionné après avoir été mis en minorité » v: la responsabilité politique. Wikipédia (l'encyclopédie libre).

المسؤول عن الختم الكبير، ويدعى هذا الوزير سومرز [1]، فالملك فوض الوزير باستعمال هذا الختم من دون قيود، فأدى ذلك إلى توقيعه معاهدتي التقسيم الأولى والثانية، مما تسبب في الإضرار بمصالح البلاد، وانتهى البرلمان إلى تقرير مسؤولية سومرز، وهذا بالرغم من أنه احتج بتطبيق أوامر الملك[2]، وبعد انتقال العرش إلى أسرة آل ستيورات طور البرلمان توظيف الاتهام الجنائي ليشمل المحاسبة السياسية، فاقترنت المسؤولية السياسية بالجنائية وتحولت إلى مسؤولية شبه جنائية وسياسية، فلم يعد يقتصر دور مجلس العموم على اتهام الوزراء في المسائل الجنائية، بل تعداه إلى ما يرتكبه الوزراء من أخطاء جسيمة، كما ظهرت قاعدة تخول الوزراء تقديم استقالتهم في حالة اتهام البرلمان لهم[3]، ومن هنا نشأت المسؤولية الوزارية السياسية أمام مجلس العموم التي بدأت فردية، ثم ظهرت المسؤولية التضامنية في أواخر القرن الثامن عشر ، واستقرت هذه الأخيرة في أوائل القرن التاسع عشر، وبات واضحا أن الوزارة إذا فقدت ثقة البرلمان فعليها أن تستقيل، وقد ترتب عن حق البرلمان في إقالة الوزارة نشوء حق الوزارة في حل البرلمان، وذلك إذا نشب خلاف بينهما، فللوزارة بدلا من أن تستقيل أن تحل البرلمان وتلجأ إلى استفتاء الشعب, فإن أيدها استمرت في الحكم وإن خسرت ثقته استقالت وتولت المعارضة الحكم[4].

ثانيا : ظهور المسؤولية السياسية في فرنسا

شهد نظام الحكم في فرنسا تحولات متناقضة من الملكية الدستورية والبرلمانية والديكتاتورية والجمهورية البرلمانية, إلى النظام شبه الرئاسي بقيام الجمهورية الخامسة، وقد استقرت الملكية الدستورية 34 عاما، واستمرت ديكتاتورية نابليون 36 سنة، وأما باقي

(**1**)- " تكمن المسؤولية الجنائية في حق مجلس العموم في مواجهة الوزراء عن طريق الاتهام الجنائي، وحق مجلس اللوردات في محاكمتهم، وكانت هذه المسؤولية تقتصر على الوزير الذي اقترف الجريمة، ولا تؤدي بالتالي إلى مسؤولية الوزارة التضامنية، فلم تكن الوزارة آنذاك مسؤولة كوحدة واحدة، بل الوزراء هم الذين تلحقهم المسؤولية باعتبارهم من موظفي التاج". انظر: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص**132**.

(**2**)- نفس المرجع.

(**3**)- نفس المرجع. ص**133**.

(**4**)- " إن لجوء الوزارة إلى حل البرلمان لم تكن قاعدة مطبقة في جميع حالات سحب البرلمان ثقته من الوزارة، فقد سقطت وزارتا روبرت بيل، وملبورن لفقدانهما الأغلبية من مجلس العموم دون أن تجرؤ واحدة منهما على حل البرلمان، غير أنه في عام **1841** عندما قرر مجلس العموم عدم الثقة بالوزارة اضطر لورد ملبورن إلى حله, ولكن جاءت الانتخابات بأغلبية مخالفة له، فتولى الوزارة روبرت بيل" نفس المرجع..ص**134**.

الأنظمة فلم تدم إلا لفترات أقل، أما نظام الجمهورية فقد استقر منذ 1871م[1]، وقد انعكست هذه التحولات في نظام الحكم في فرنسا على العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية التي لم تستقر هي الأخرى، فبقدر رجحان كفة البرلمان بقدر ما يزداد توظيف المسؤولية في مواجهة الحكومة ذيوعا واتساعا، وبقدر رجحان كفة الحكومة يتراجع توظيف المسؤولية إن لم ينعدم[2]، وتفصيلا لذلك سنتناول هذه التطورات كالتالي:

1- نشأة المسؤولية وتطورها قبل قيام الجمهورية الخامسة: في ظل الجمهورية الأولى كان البرلمان ضعيفا، في مقابل استبداد الملك وشدة بأسه، وكان يباشر السلطة التنفيذية الوزراء مع ملك غير مسؤول، إذ أنه يباشر سلطة التنفيذ عن طريق وزراء مختصين، غير أن ممارسة الملك لهذه السلطات لا تكون نافذة إلا إذا صاحبه توقيع الوزير المختص على التصرف وإلا كانت باطلة دستوريا، أما المسؤولية فتقع على عاتق وزرائه، ولكنها كانت غير ذات معنى، لأن الملك كان يهيمن على السلطة التشريعية، ومع أنه لم يلغها إلا أنها كانت مجبرة على الصمت[3]، مما جعل تحريك المسؤولية السياسية للوزراء منعدما.

وفي ظل الجمهورية الثانية سنة 1848م أسندت السلطة التشريعية للجمعية الوطنية، ولم يكن لها حق سحب الثقة من رئيس الجمهورية ولا إقالته، لكن وزراءه كانوا مسؤولين أمام الجمعية، غير أن انقلاب نابليون سنة 1851م أفرز تضييقا على البرلمان وانحسارا في

---

(1)-د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص**181**.

(2) ***-" Une responsabilité politique du gouvernement en France lentement mise en œuvre : -1814 il n' y a qu'une responsabilité Pénale des ministres devant l'assemblée.***
-1930 : même position.
- 1848 : les trois glorieuses résultent de la défiance de l'assemblée envers les ministres du roi, ce nouveau régime admet le principe selon lequel un ministre désavoué devrait démissionner.
-1852 : En principe, il n'y a pas de responsabilité des ministres devant les chambres, mais en pratique, il y a de nombreuses démissions des gouvernements.
-1875 : La responsabilité politique du gouvernement dans son ensemble est admise.
Aujourd'hui : Article 49 de la constitution de la 5^0 république française est mise en oeuvre " v: la responsabilité politique du gouvernement en France. Wikipédia (l'encyclopédie libre).

(3)-" Le pouvoir législatif n'est pas supprimé mais il est rendu muet …Le pouvoir exécutif détient toute la force politique va exercer une héritable doctrine " v: André Hauriou. Droit constitutionnel et institutions politiques.1975.Paris.P 697.

سلطاته، فلم يعد الوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية، وليس لها حق مساءلتهم أو طلب معلومات منهم، أو سحب الثقة منهم، إنما كان الوزراء مسؤولين أمام الإمبراطور نابليون[1].

وبداية من عام 1870م أجرى الإمبراطور بعض الإصلاحات الدستورية التي أعادت للبرلمان نفوذه وقوته, واتسع فيها نطاق نشاط المعارضة، ولما تولى ماكماهون مقاليد الحكم الذي أتاح له قانون 20 نوفمبر 1873م ممارسة السلطة التنفيذية بواسطة وزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية[2]، واستقرت المسؤولية السياسية في دستور 1875م، ورجحت كفة البرلمان على حساب السلطة التنفيذية، وقد اتضحت معالم المسؤولية السياسية في حدود منتصف القرن التاسع عشر[3]، وأصبح من غير الممكن للحكومات أن تستمر في الحكم إذا لم تحظ بثقة البرلمان، وتميزت هذه الفترة باتساع نطاق تحريك المسؤولية، وكانت تتحرك بدون ضوابط أو حدود، فسميت هذه الفترة بالمسؤولية غير المنظمة[4] *(La résponsabilité inorganisé)*، ففي ظل الجمهورية الثالثة اهتز استقرار السلطة، وأصبح الوزراء يضعون اقتراح الثقة بأنفسهم, وذلك على إثر كل سؤال توجهه الجمعية الوطنية، ويرتب ذلك استقالات الحكومات، مما أفرز حكومات متعاقبة ولكن بنفس الوجوه الوزارية غالبا[5].

وازداد عدم الاستقرار خطورة في ظل الجمهورية الرابعة[6]، وذلك بسبب استعمار فرنسا للجزائر, مما قوض قدرة البرلمان على مساءلة الحكومة بحجة هذه الحرب، ومع ذلك فقد شهدت هذه المرحلة استقالات متعاقبة للحكومات، ولكنها ليست ناجمة عن سحب الثقة منها، إنما كانت تلقائية ناجمة عن فشل ملحوظ في مواجهة الأحداث الجسيمة بشأن الثورة

---

(1)- د. بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص157.

(2)- نفس المرجع ، ص159.

(3)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص157.

(4)- نفس المرجع

(5)- نفس المرجع,ص157.

(6)- " اصطبغت هذه الفترة بتعدد الأزمات السياسية والمشاكل الكبرى التي واجهت الحكومة القائمة وعلى رأسها المسألة الجزائرية، وأصبح من الصعب أن تنسجم الجمعية الوطنية مع الحكومة في مواجهة هذه الأزمات وحلها، ففي 25 أكتوبر 1955 تقدم رئيس الحكومة بمشروع قانون ينص على إجراء انتخابات مبكرة، ولم يرض هذا الإجراء الجمعية الوطنية، وقررت تقديم عدة استجوابات بجدول الأعمال عن السياسة العامة للحكومة, وفي29 نوفمبر1955رفضت الجمعية الوطنية منح ثقتها للحكومة بأغلبية 318 صوتا ضد218صوتا، مما أدى إلى طرح الخلاف القائم بين الجمعية الوطنية والحكومة على الشعب للحسم فيه". انظر:د. بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص165، 166.

الجزائرية، وقد اتسمت هذه الفترة أيضا بصعوبة التمييز بين المسؤولية الفردية والتضامنية، فإذا استقال الوزير بشكل فردي كانت تتبع هذه الاستقالة عادة باستقالة جماعية للوزراء، فكان الوزراء يحولون المسؤولية الفردية إلى تضامنية(1).

2- المسؤولية السياسية في ظل الجمهورية الخامسة: أحدث دستور 1958 تحولا ملحوظا في التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ تغير مركز الثقل لصالح الحكومة، بسبب جنوح نظام الحكم إلى النظام الرئاسي بدلا من النظام البرلماني، أو بالأحرى النظام شبه الرئاسي، وقد أدى هذا التحول إلى إضعاف مركز البرلمان ليس في المجال الرقابي فحسب بل في المجال التشريعي، إذ أصبح البرلمان لا يملك سلطة التشريع إلا على سبيل الحصر والاستثناء، وبعد تعديل 1962 لم يعد من السهل على لبرلمان مساءلة الحكومة وسحب الثقة منها، وقد رسم الدستور إجراءات مساءلة الحكومة سياسيا، وكبل هذا الإجراء بقيود وشروط تجعل من الصعب تحريكها(2).

فأمام رئيس غير مسؤول سياسيا، وأمام هذه القيود التي أدرجها الدستور في المادة 49 منه, شلت يد البرلمان في تحريك المسؤولية، ورتب ذلك نوعا من الاستقرار الوزاري النسبي، ولم تتعرض الحكومة لمثل تلك الأزمات المعقدة التي شهدتها مرحلة الجمهورية الرابعة، ومع ذلك فقد تزعزع هذا الاستقرار مؤخرا، فقد تشكلت مثلا 11 وزارة في خلال 13 سنة ولم تستقر منها في الحكم سوى واحدة بأربع سنوات، وثلاث حكومات لمدة 3 سنوات، ولم يكن السبب في ذلك هو البرلمان، إنما يعود ذلك إلى التعديلات الحكومية، والاستقالات الفردية والاستقالات الجماعية بمناسبة الانتخابات، فالمسؤولية السياسية في دستور

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ، ص**187**.

(2)- " إن النظام الرئاسي يقوم على الاستقلال بين السلطتين، وبالتالي فإن الحكومة غير مسؤولة أمام البرلمان سياسيا، إنما هي مسؤولة جنائيا أمام البرلمان ، ومثال ذلك النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية الذي تبنى المسؤولية الجنائية، فالرئيس بموظفيه مسؤولون جنائيا أمام الكونغرس، وإذا كان الملك في بريطانيا لا يخطئ فإن رئيس الجمهورية في أمريكا يمكن أن يخطئ وبالتالي فهو مسؤول" وقد عبر عن ذلك أحد الفقهاء بما يلي:

-« L'objectif des fédéralistes était d'éviter le retour à une monarchie (anglaise) selon madison, le gouvernement dégénéra naturellement en monarchie l'élection du président ne suffit pas à éviter cela.

Hamilton repèrent et développe alors la théorie de l'empêchement à la grande Bretagne ou le roi ne peut mal faire et est inviolable, le président au contraire peut toujours mal faire et est toujours responsable » v:la responsabilité politique. Wikipedia (l'encyclopédie libre).

الجمهورية الخامسة ظهرت بوجه مغاير لما درجت عليه الدساتير السابقة، وهو مغاير أيضا لما تنص عليه الدساتير في النظم البرلمانية، وهو ما سنفصله فيما يلي:

3- ضوابط المسؤولية السياسية في دستور 58 الفرنسي: اتسمت مضامين دستور 4 أكتوبر 1958 بشأن العلاقة بين السلطتين بترجيح كفة سلطة التنفيذ ، في ظل توجه نظام الحكم إلى النظام نصف الرئاسي أو المختلط، والذي يجمع بعضا من مظاهر النظام الرئاسي وبعض مظاهر النظام البرلماني، مما أوهن وأضعف مركز البرلمان وقيده في مجال المراقبة والتشريع على السواء، وتتحدد معالم هذا التقييد في سلطة البرلمان في تحريك المسؤولية السياسية، وباستعراضنا لمضامين المادة 49 من دستور 58 تتأكد لنا هذه الحقيقة، وذلك كالتالي:

تشترط الفقرة الثانية من المادة 49[1]، في حالة اقتراح البرلمان إثارة المسؤولية عن طريق الاقتراح بلوم الحكومة أو ما يسمى بملتمس الرقابة *(La motion de censure)*, فإنه لا يقبل إلا إذا وقع عليه عشر عدد أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يتم التصويت عليه إلا بعد مضي 48 ساعة، ولا يكون مقبولا إلا إذا صوت عليه أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية, ولا تحسب إلا الأصوات المؤيدة لسقوط الحكومة، أما من صوت على بقائها أو امتنع عن التصويت أو تغيب عن الجلسة، أو كان مريضا، أو من يرأس الجلسة، فإنه يعد من المساندين للحكومة سواء أراد ذلك أو لم يرد.

والوزير هو من يحرك مسألة الثقة بالحكومة، وبمبادرة منه، وبعد التداول مع الوزراء، ويتم كل ذلك تحت وصاية رئيس الجمهورية، وذلك بمناسبة عرض برنامج، أو بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، كما يمكن أن يبادر بتحريكها أعضاء الجمعية الوطنية.

وينص الدستور على وجوب تصويت أغلبية أعضاء البرلمان لطرح الثقة من الحكومة، فقد احتاط الدستور لهذه المسألة ، إلى جانب الشروط المذكورة، مما يجعل من

---

(1) ***-Article 49 alinéa deux de la constitution de la république Française (4 octobre 1958) :" Le premier ministre après délibération du conseil des ministres engage devant l'assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de la politique générale. L'assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure une telle motion est recevable que si elles est par un dixième au moins de membres de l'assemblée nationale, le vote ne peut avoir lieu que quarante- huit heures après son dépôt, seuls sont recensés les votes Favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'assemblée"***

الصعب على البرلمان اللجوء إلى هذا الإجراء، ومع ذلك فإن هذه الفترة شهدت استقالة أربع حكومات وقد أجبرتها على ذلك ظروف التعديل أو الانتخابات على الاستقالة، بالرغم من أنها كانت تحوز على ثقة البرلمان، وقد استقالت الحكومة الأولى في 14 أفريل 1963 عندما دعي ميشيل ديبريه *(Michel Debré)* إلى تقديم استقالته ليتمكن جورج بومبيدو من تشكيل أول حكومة له، والثانية في 10 جويلية 1968 عندما طلب الرئيس ديغول من بومبيدو أن يقدم استقالته ليحل محله كوف دي مورفيل *(Couve De Mervile)*, والثالثة في 5 جويلية 1972 عندما دعي شابان دالماس *(Chabane Delmas)* إلى الاستقالة ليحل محله مسمير *(Mesmer)*، والرابعة في 27 ماي سنة 1974 عندما دعي مسمير لتقديم استقالته[1].

الفرع الثالث:

تطور المسؤولية السياسية في الجزائر

تظل المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان أمضى وأخطر وسائل رقابة البرلمان على الحكومة، ويظل الجزاء المتمثل في معاقبة الحكومة سياسيا بالعزل إذ قصرت أو خرجت عن النهج، أو أخلت بالبرنامج الذي استند عليه البرلمان في منحها الثقة هو من أوخم العواقب عليها، وللإشارة فإن المصادقة على البرنامج يمر بمخاض عسير قبل الموافقة عليه، وقد يرتب استقالة الحكومة إذا رفض برنامجها، وقد يرتب حل المجلس النيابي إذ ما أعيد عرض برنامج ثان من حكومة بديلة ورفضه المجلس, كما هو الشأن في النظام السياسي الجزائري[2]، مما يعني أن المسؤولية في هذا النظام قد تثار قبليا بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة، وقد تثار بعديا بمناسبة عرض البيان السنوي للسياسة العامة، وقد عرفت المسؤولية السياسية تطورا اقترن بالتطور الدستوري في الجزائر، فهي في دستور 63 غير تلك التي نص عليها دستورا 1989 ، 1996، أما في دستور 1976 فلم يرد ذكر لمسؤولية الحكومة أو الوزراء أمام المجلس الشعبي الوطني، إنما نص على مسؤوليتهم أمام رئيس الجمهورية فقط دون غيره، مما يعني أن المسؤولية لم تكن بنفس المكانة وبنفس الدرجة عبر

---

(1)- د. بشير علي محمد باز، المرجع السابق، ص**176-177**.

(2)- " تنص المادة **81** من دستور **96** الجزائري على ما يلي:" يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله ، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها"، كما تنص المادة **82** الفقرة الأولى من نفس الدستور على أنه "... إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا".

مسار النظام السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، إنما اقترنت بالتطور الدستوري، وبالمناخ السياسي الذي صاحب هذا التطور وهو ما سنعرضه فيما يلي:

أولا: المسؤولية السياسية في دستور 1963

على إثر الاستقلال في الخامس من جويلية 1962 تأسس المجلس الوطني التأسيسي للتشريع وإعداد الدستور، وقد كان أعضاؤه يسعون إلى وضع إطار لعلاقتهم بالحكومة، وكانت رغبتهم في جعل الحكومة مسؤولة مطلقا أمامهم ملحة ، مع إمكانية سحب الثقة من وزير أو عدة وزراء تطبيقا للمسؤولية الفردية أمام المجلس، غير أن هذه الرغبة لم تتحقق إنما تبنى المجلس لائحة تقدم بها النائب بشير بومعزة[1]، ومما تضمنته هذه اللائحة أن يقدم رئيس الحكومة وزراءه أمام المجلس، كما يقدم برنامج حكومته لمناقشته وإثرائه، كما تضمنت اللائحة حالة إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة على إثر طلب التصويت بالثقة بمناسبة عرض نص قانوني أو برنامج أو عرض لبيان السياسة العامة[2]. واتخذت هذه المسؤولية في دستور 1963 صورة المسؤولية التضامنية عندما نصت المواد 47، 55، 56 منه[3] على أن رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الحكومة أيضا هو وحده المسؤول أمام المجلس الوطني، وهو الذي يعين الوزراء على أن يختار ثلثيهم على الأقل من المجلس النيابي[4]، وخول الدستور لهذا المجلس إمكانية سحب الثقة من رئيس الجمهورية، ويترتب على هذه الاستقالة الحل التلقائي للمجلس، ومع ذلك فإن علاقة التوتر بين المجلس الوطني ورئيس الجمهورية بقيت سائدة إلى أن حدث انقلاب 19 جوان 1965 , والذي أطيح على إثره بالرئيس أحمد بن بلة، وتقلد السلطة مكانه الرئيس هواري بومدين، ولأن الانقلاب أو

(1)– د. عمار عباس، المرجع السابق، ص208.

(2)– نفس المرجع. ص208

3) – تنص المادة 47 من دستور 1963 على ما بلي :"رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام الجمعية الوطنية.يعين الوزراء الذين يجب أن يختار ثلثاهم على الأقل من بين النواب ويقدمهم إلى الجمعية الوطنية "

– وتنص المادة 55 من نفس الدستور على ما يلي :" تطعن الجمعية الوطنية في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين تتكون منهم الجمعية ".

– وتنص المادة 56 من نفس الدستور على ما يلي :"التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب الجمعية الوطنية ,يؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس".انظر:دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الذي وافق علية الشعب الجزائري في استفتاء الثامن من سبتمبر 1963, الصادر بالجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 10سبتمبر 1963

(4)– د. عمار عباس, المرجع السابق ، ص209.

التصحيح الثوري كما سمي في ذلك الوقت تم باسم مجلس الثورة ، فإن الحكومة تتصرف تحت رقابة المجلس الذي يمكنه أن يجري تعديلات كلية أو جزئية عليها، والحكومة مسؤولة فرديا أمام رئيس الحكومة، ومسؤولة جماعيا أمام مجلس الثورة[1]، ولما صدر دستور 1976 أقر عدم مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني الذي أنشئ بموجب دستور 76، ولكنه أقر إمكانية حل هذا المجلس من طرف رئيس الجمهورية، فأخل الدستور بذلك بالتوازن بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، فهو قابل للحل ولكن الحكومة غير مسؤولة أمامه.

ثانيا: المسؤولية السياسية في دستور 1989

لقد استمر العمل بدستور 1976 حتى أحداث أكتوبر 1988 التي أحدثت تحولات جذرية في طبيعة العلاقة بين سلطتي التنفيذ والتشريع، فقد تم تبني ثنائية السلطة التنفيذية، وذلك بموجب التعديل الدستوري المؤرخ في 03 نوفمبر 1988، كما تبنى نفس التعديل مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بموجب المواد 111، 113، 114من التعديل المذكور، فرئيس الحكومة يكلف بإعداد برنامج حكومته، غير أنه لا يستطيع أن يباشر تنفيذه إلا بموافقة المجلس الشعبي الوطني، ويبقى إذا حاز موافقة المجلس ملزما بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة للحكومة[2]، وإذا لم ينل هذا الأخير ثقة المجلس سقطت الحكومة.

وقد أقر دستور 1989 هذه الإجراءات، ونظم حالات طرح مسؤولية الحكومة بالطريقتين التاليتين:

ا- أن الحكومة تتعرض للسقوط التلقائي إذا رفض المجلس برنامجها، إذ يجب أن تنال رضاه بحيازة موافقته على برنامجها، وسيكون تطبيق هذا البرنامج محل متابعة من المجلس، ففي هذه الحالة يكفي التصويت بالرفض لبرنامج الحكومة، ومن دون الحاجة إلى إصدار لائحة لتحقيق نفاذ الوسيلة.

(1)- " نصت المادة **163** من دستور **76** الجزائري على حل المجلس الشعبي الوطني مع أنه لا يتماشى مع النظام الدستوري، فالحل وسيلة لتحقيق التوازن بين السلطتين, على أن تقابله المسؤولية السياسية للحكومة، وعدم التوازن في رأي بعض الدارسين يهدف إلى تأكيد هيمنة رئيس الجمهورية وإعطائه وسائل مختلفة لحماية مركزه في السلطة". انظر: د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري .... المرجع السابق، ص**523**.

(2)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص**212**.

ب- يمكن أن يترتب على التصويت على ملتمس الرقابة الإطاحة بالحكومة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة السنوي، والمسؤولية في الحالتين تأخذ صورة المسؤولية التضامنية أو الجماعية، والوزراء ليسوا مسؤولين فرديا أمام المجلس، وذلك على غرار الصورة الجماعية للمسؤولية لدى المؤسس الدستوري الفرنسي.

ثالثا: المسؤولية السياسية في دستور 1996

لم يغير دستور 96 في حالات إثارة المسؤولية، غير أنه أسس لثنائية السلطة التشريعية بإحداث غرفة ثانية هي مجلس الأمة، والحكومة مسؤولة أمام المجلس الشعبي الوطني وليست مسؤولة أمام مجلس الأمة، وبالتالي فهو غير قابل للحل، ورغم أن تنظيم أساليب إثارة المسؤولية السياسية لم تتغير إلا أن التعديل الدستوري الذي تم في نوفمبر 2008 قد أعاد النظر في مركز رئيس الحكومة حين جعل منه منسقا ومنفذا لبرنامج رئيس الجمهورية، وسماه الوزير الأول، وهذا بموجب المادة 83 التي تنص على أنه :" ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني", مما يعد تراجعا ملحوظا عما أقره دستور 96، فرئيس الحكومة كان ينفذ برنامجه لا برنامج رئيس الجمهورية، ويستخلص من هذا أن رقابة المجلس أصبحت تنصب على برنامج الرئيس في واقع الأمر، والحكومة ليست إلا وسيطا بين المجلس والرئيس، مما يشل يد المجلس الشعبي الوطني ويكبلها, لأن الرقابة أصبحت تتجه إلى الرئيس الذي له سلطة حل البرلمان، والمجلس الشعبي الوطني يجب أن يحسب ألف حساب قبل أن يقدم على هذا الإجراء، لما له من عواقب وخيمة على المجلس ذاته، إذ يمكن للرئيس أن يحل المجلس, فبمناسبة عرض بيان السياسة العامة ، وإذا ما تم التصديق على ملتمس الرقابة بهذه المناسبة وقدمت الكومة استقالتها، فللرئيس بدلا من أن يقبل استقالة الحكومة أن يقدم على حل المجلس الشعبي الوطني، وفقا للفقرة الأخيرة من المادة 84 من دستور 96:" ... في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه، وتنص المادة 129 على ما يلي:" يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

رابعا: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول

تأخذ إثارة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في النظم المقارنة صورا عدة، فقد يتولى المجلس النيابي توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية, وتتولى الجهة القضائية العادية أو المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية محاكمته، كما هو الشأن في ألمانيا واليابان وبلجيكا، أو قد

تتولى الغرفة السفلى توجيه الاتهام، وتتولى محاكمة الرئيس الغرفة العليا كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية، بينما نص دستور 96 الجزائري على تأسيس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول عن جريمة الخيانة العظمى بالنسبة للأول، وعن الجنايات والجنح بالنسبة للثاني، والتي تصدر عنهما بمناسبة أدائها لمهامها، وهو ما نصت عليه المادة 158 من دستور 96:" تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتها لمهامها، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة, وما يستخلص من ذلك هو التالي:

ا- أن المؤسس الدستوري الجزائري يتبنى لأول مرة وسيلة الاتهام الجنائي اقتداء بكثير من الدول التي تتبنى هذه الآلية، فيما يعفي الرئيس من المسؤولية السياسية أمام المجلس الشعبي الوطني.

ب- أن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والوزير الأول لا تنعقد أمام البرلمان، أو أمام إحدى الجهات القضائية، إنما تنعقد أمام محكمة يتحدد تشكيلها وتنظيمها وسيرها بموجب قانون عضوي.

ج- أن المحكمة لم تتأسس لحد الآن، كما لم يصدر ليومنا هذا القانون العضوي المحدد لتشكيلتها وتنظيمها وسيرها.

وبعد التطرق لنشأة المسؤولية السياسية وتطورها في كل من النظام البريطاني والفرنسي والجزائري، ينبغي تناول إجراءات تحريك المسؤولية السياسية وبيان الآثار التي تترتب عنها وذلك ضمن هذا الفرع :

الفرع الرابع :

إجراءات تحريك المسؤولية وتقويمها

سبقت الإشارة إلى أن المسؤولية السياسية هي ضابط جوهري في تحديد طبيعة العلاقة بين سلطتي التنفيذ والتشريع، ولضمان التوازن بينهما في النظم البرلمانية, فقد أوكلت الدساتير والأعراف للوزارة سلطة حل البرلمان، وأوكلت هذه النظم للبرلمان إقالة الحكومة إذا خسرت ثقة أعضائه, مما يعني أن لكل منهما الوسيلة التي تؤثر في الآخر وتحد من سلطته (السلطة تحد السلطة)، وإذا كان المبدأ هو أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، فإن هذه المسؤولية تنعقد إذا انحرفت الحكومة عن مقتضيات السلطة الممنوحة لها, إذ تخضع

لمساءلة سياسية قد ترتب إقالتها بصفة جماعية، أو إقالة وزير أو وزراء بمفردهم، أو قد يكتفي البرلمان بإحراجها وكشف اختلالاتها وإضعافها, كما يمكن أن تحوز رضاه إذا حازت أغلبية أصوات أعضائه، وتنعقد المسؤولية سواء أكان ذلك بمبادرة من البرلمان (الاقتراح بسحب الثقة), أو بطلب من الحكومة نفسها (طلب التصويت بالثقة)، وهذا يسمح للمجلس النيابي بمناقشة الحكومة, غير أن هذه المناقشة لا تسقطها، إنما يسقطها سحب الثقة منها، ومع أن آثار اقتراح سحب الثقة، وطلب التصويت بالثقة هو واحد في غالبية النظم، فإن شروط وإجراءات سحب الثقة تختلف من نظام إلى آخر، وهو ما سنتناوله فيما يأتي:

أولا : شروط سحب الثقة من الحكومة

إذا كان سحب الثقة هو تعبير عن عدم ثقة المجلس النيابي بالحكومة، وعدم دعمه لها بالأغلبية المطلوبة لمواصلة مهامها، فإن هذا الإجراء كان في بداية توظيفه بسيطا في إنجلترا على الخصوص، وفي فرنسا فيما بعد، غير أن بساطة الإجراء أفقد سلطة التنفيذ استقرارها واستمرارها بفعل الاستقالات الجماعية للحكومات الناتج عن سحب الثقة منها، مما فرض تقييد الإجراء بجملة من الشروط والإجراءات التي قد تتيح الحد من مبالغة البرلمان في توظيف الإجراء، وقد تبنت غالبية الدساتير كل هذه الشروط أو أخذت ببعضها، مع الإشارة إلى أنه يستوي في ذلك أن تكون المسؤولية فردية أو جماعية، وعلى العموم فإن السائد من هذه الشروط يتمثل فيما سنعرضه كالتالي:

1- اقتران سحب الثقة بالاستجواب والتحقيق: تأخذ دساتير بعض الدول بشرط اقتران سحب الثقة بالاستجواب، وجعلها أثرا له وهو ما نصت عليه المادتان126 , 127 من الدستور المصري ، والمادتان 102,101 من الدستور الكويتي, ومضمون الشرط أن يقدم طلب سحب الثقة أو تقرير مسؤولية رئيس الوزراء إلى مكتب رئيس المجلس كتابة على إثر مناقشة استجواب , إلى جانب شرط إمكانية طلب الوزير أو الوزارة التصويت بالثقة لاستطلاع رأي البرلمان بشأن سياستها[1].

كما أخذت الجمهورية الرابعة في فرنسا بشرط أسبقية الاستجواب لسحب الثقة[2]، بينما تراجعت عن أسلوب الاستجواب أصلا في الجمهورية الخامسة، وفي دستور الجزائر

---

(1)- د.محمد باهي أبو يونس,المرجع السابق,ص170.

(2)- " إذا كان ثمة صلة وثيقة بين سحب الثقة والاستجواب، فإن الارتباط بينهما ليس قائما في جميع الحالات، فإذا كان من شأن الاستجواب الناجح أن يؤدي إلى حجب الثقة،فإنه من حق الحكومة أن تطرح الثقة بنفسها دون أن يوجه إليها استجواب، وذلك عند تشكيلها الأول مرة، وبعد عرض برنامجها على البرلمان،أو عندما يخذل البرلمان الحكومة لدى عرضها مشروع قانون أو

لسنة 96 لا يرتب الاستجواب سحب الثقة بالحكومة، وهو ما نصت عليه المادة 133 من نفس الدستور على أنه :" يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة" ولكن من دون أن يرتب إثارة المسؤولية، إنما قرن سحب الثقة بمناقشة برنامج الحكومة, أو لدى طلب التصويت بالثقة، أو عند عرض بيان السياسة العامة, بالتصويت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة طبقا لما نصت عليه المواد من 135إلى 137 من نفس الدستور, كما تضيف بعض الدساتير شرط آلية التحقيق لإثارة المسؤولية ,إذا ما اقترحت لجنة التحقيق التصويت على سحب الثقة بالحكومة,وقد سكت الدستور الجزائري عن الآثار المحتملة لآلية التحقيق, إذ تنص المادة161منه على أنه : "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة".

2- اقتران سحب الثقة بعرض برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أو طلب التصويت بالثقة: بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة، أو لدى عرض بيان السياسة العامة للحكومة، أو عند طلب الحكومة التصويت بالثقة قد يرتب سحب الثقة منها إذا لم تحز الحكومة أغلبية الأصوات المؤيدة لها، لذلك تقرن الدساتير سحب الثقة بالحكومة بهذه الشروط:

ا- **مناقشة برنامج الحكومة:** إن هذه المناقشة هي امتحان يختبر المجلس النيابي من خلاله الحكومة، وتختتم هذه المناقشة بالتصويت على البرنامج, فإذا حازت أغلبية أصوات المجلس فإن هذا يعد دعما وتعضيدا للحكومة يسمح لها بممارسة مهامها وتنفيذ برنامجها، وإذا لم تنل رضا المجلس فإن هذا يرتب استقالتها، ويفترض في هذه الحالة أن تنال الحكومة غالبا رضا المجلس, لأن مناقشة البرنامج والتصويت عليه يقع عشية تشكيل الحكومة التي تتسلح بأغلبية أعضاء البرلمان، وفي حالة استقالة الحكومة تعين حكومة أخرى ببرنامج آخر يخضع لنفس المناقشة، ولتفادي تكرار اللجوء إلى رفض البرلمان برنامج الحكومة مرة ثانية, يتوعد الدستور الجزائري لسنة 96 البرلمان بالحل, وذلك بنص المادتين 81 و82 منه، فنصت المادة 81 على ما يلي:" يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس

ميزانية، فإذا ما رفض البرلمان مشروع القانون أو الميزانية فإنه يعد بمثابة تصويت بعدم الثقة بها". انظر:د. محمد سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة),الطبعة الخامسة,دار الفكر العربي,القاهرة, سنة **1978** ، ص**54**.

الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أولا حسب الكيفيات نفسها" , وإذا لم تحصل هذه الحكومة على موافقة المجلس ينحل وجوبا، وهو ما نصت عليه المادة 82" إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا...".

ب- طلب التصويت بالثقة: يمكن لرئيس الحكومة وبعد التداول في مجلس الوزراء أن يشترط أمام المجلس النيابي مواصلة الحكومة لمهامها بالتصويت لها بمنح الثقة, بمناسبة تصريح يدلي به, أو عرض نص قانوني يطلب الموافقة عليه، ولا يمكن لمجلس النواب أن يمنح الثقة أو يسحبها من للحكومة إلا بأغلبية أصوات أعضاء المجلس، وقد نص دستور 96 على إمكانية مبادرة الوزير الأول بطلب التصويت بالثقة، وإذا لم ينل رضا المجلس, عليه أن يقدم استقالة حكومته, وهو ما أوردته الفقرة5 من المادة84 من الدستور الجزائري:" للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته".

ج- عرض بيان السياسة العامة: خلال عرض الحكومة للبيان السنوي عن سياستها العامة, وإذا ما تبين لأعضاء المجلس أن الحكومة انحرفت عن الأهداف التي رسمتها, فإن للمجلس أن يودع ملتمس رقابة، وإذا ما صوت عليه الأعضاء بأغلبية مطلقة أو بأغلبية خاصة, وجب على الحكومة أن تقدم استقالتها، وقد نص دستور 96 الجزائري على إيداع المجلس لملتمس الرقابة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة بموجب نص المادة 84 " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، كما يمكن أن يرتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة...".

ولم تعرف التجربة البرلمانية الجزائرية أي إيداع لملتمس الرقابة, ومنذ عام 1958 أودعت الجمعية الوطنية الفرنسية(1)ملتمس رقابة صوتت عليه بالأغلبية ضد أول حكومة لجورج بومبيدو بتاريخ 5 أكتوبر 1962, وقد حاز الاقتراح على أغلبية أصوات الأعضاء

---

(1)- ينص الدستور الفرنسي لسنة **1958** على ملتمس الرقابة وأسباب إيداعه ضمن مواده المذكورة أدناه:

A)- L'engagement de la responsabilité politique sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (Art 49 al 1).

b)- Le dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés (Art 49 al 2).

c)- L'engagement de la responsabilité politique du gouvernement sur le vote d'un texte (Art49 alinéa 3).

بمجموع 280 صوتا مؤيدا, مما أرغم الحكومة على تقديم استقالتها، فيما لم تؤد بقية الملتمسات المودعة إلى إسقاط أية حكومة لحد الساعة, كما شهدت التجربة البرلمانية المغربية إيداع ملتمس رقابة في جويلية 64، وفي 14 ماي 1996، غير أن أيا منهما لم ينل أغلبية أصوات أعضاء المجلس النيابي.

3- اشتراط نصاب معين لاقتراح سحب الثقة وأجل للتصويت عليه: تشترط الدساتير والنظم الداخلية للمجالس النيابية عددا من أعضاء المجلس لتقديم اقتراح بسحب الثقة من الحكومة، وذلك لتأكيد جدية الطلب، وتفادي المبالغة في توظيف الاقتراح، وتوافر هذا النصاب يفسر على أنه اتفاق عدد من الأعضاء على عدم رضاهم عن سياسة الحكومة، وقد اشترط الدستور الجزائري بنص المادة 135 على عدم إيداع ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب، فيما اشترط الدستور الفرنسي لسنة 58 بنص المادة 49 منه على وجوب توافر توقيعات عشر (1/10) عدد النواب لقبول الملتمس[1].

وإذا ما قبل الملتمس من المجلس فإن التصويت على سحب الثقة لا يتم فورا, إنما تعطى للحكومة فرصة لحشد أنصارها وإقناع المترددين من النواب للانضمام إلى صفها، وقد اشترط الدستور الجزائري أجل ثلاثة أيام للتصويت على الملتمس,وذلك بموجب نص المادة 136 فقرة 02 "ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة" بينما اشترط الدستور الفرنسي مرور 48 ساعة على إيداع الملتمس للتصويت عليه.

4- اشتراط أغلبية معينة للتصويت على سحب الثقة: تنص غالبية الدساتير على أغلبية خاصة, بمعنى أن أغلبية أصوات الأعضاء لا تكفي لسحب الثقة من الحكومة, لما

---

(1)- تحدد الفقرة 2 من المادة 49 من دستور 58 الفرنسي شروط إيداع ملتمس الرقابة، وآجال التصويت عليه، والأغلبية المطلوبة للتصويت, فلا يوقع العضو على ملتمس رقابة لأكثر من ثلاث مرات في الدورة العادية الواحدة, ولا يسمح له بذلك إلا لمرة واحدة في الدورة الاستثنائية وذلك وفقا لنص المادة التالي:

Article 49 alinéa 2(constitution du 4 Octobre 1958) :

"L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure, une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième (1/10) au moins des membres de l' assemblée nationale, le vote ne peut avoir lieu que quarante huit heures après son dépôt, seuls Sont recensés les votes favorables à la motion de censure, qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'assemblée sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessus, un député ne peut être signataire de plus de trois motion de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une fois au cour d'une même session extraordinaire " .

Voir : (www.assenblée-nationale.Fr)

لهذا الإجراء من خطورة على استقرار الحكومات وتفادي تكرار الإجراء, وقد اشترط الدستور الجزائري أغلبية ثلثي أعضاء المجلس بموجب نص المادة 136 " تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب"، كما تشترط بعض الدساتير عدم قبول أي ملتمس رقابة آخر بعد قبول ملتمس سابق خلال السنة.

ثانيا : إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتطبيقها

سبقت الإشارة إلى أن الذي يمارس السلطة يستلزم أن يكون مسؤولا, وإذا ما كانت الحكومة تمارس السلطة في الدولة فإن هذا يستوجب بالضرورة قيام مسؤوليتها عن أعمالها، فالسلطة والمسؤولية متلازمان، وهذا التلازم هو أهم ركائز دولة القانون، وبما أن جل الدساتير تقر هذه المسؤولية بشكل أو بآخر فإن هذه المسؤولية أخذت –عبر التاريخ- صورا مختلفة وتطورت أساليب ممارسة السلطة، إلى أن استقرت في صورة المسؤولية السياسية ، وتحديد مسؤولية الحكومة أمام البرلمان مؤداه أن الحكومة إذا خسرت ثقة البرلمان وجب عليها أن تستقيل، وهذه مسلمة تتفق عليها كل النظم التي تتبنى هذه الآلية, غير أنها تختلف نسبيا في شروط وإجراءات تطبيقها، وإذا كنا قد تطرقنا إلى شروط سحب الثقة بالحكومة، فإننا سنتعرض لإجراءات سحب هذه الثقة كالتالي:

1- إجراءات سحب الثقة من الحكومة: إن سحب الثقة بالحكومة هو إجراء برلماني يوضع أمام المجلس النيابي من طرف المعارضة، أو ممن وقع على الاقتراح بسحب الثقة, بهدف إلحاق الهزيمة بالحكومة وتولي المعارضة الحكم، وتبدو الإجراءات بسيطة وخالية من أي تعقيد, إذ يكفي التصويت على الاقتراح بأغلبية معينة فستستقيل الحكومة، تلقائيا، أو يستقيل الوزير، وهو ما يجري العمل به في بريطانيا، فالإجراء شبيه بتعديل الدستور أو القانون تكفي فيه الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين[1], ولكن مع توافر شرطين آخرين هما: أنه لا يجوز أن يناقش مجلس العموم اقتراحات اللوم الصريحة إلا بعد أربعة أيام من تقديمها، ولا يقدم اقتراح لوم آخر في مسألة سبق أن أثيرت في الدورة نفسها[2].

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص169.

(2)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص284.

وقد طبق الإجراء في الجمهورية الفرنسية الثالثة، فيما يسمى اقتراح عدم الثقة *(Les ordres du jour de defiance)*، إذ لم تكن هناك إجراءات خاصة لتحريك المسؤولية، فكان يكفي تقديم اقتراح عدم الثقة ويوافق عليه أغلبية أعضاء المجلس فتسقط الحكومة[1].

وفي الجمهورية الرابعة والخامسة في فرنسا بدأت الإجراءات تتعقد، وتقيد تطبيقها جملة من الشروط, وهو ما سبق أن تطرقت إليه في السابق، وإذا توافرت الشروط التي تضعها الدساتير لإجراء سحب الثقة أمكن التصويت على الاقتراح، فإذا حاز أصوات الأغلبية، أو أصوات الأغلبية الخاصة التي تنص عليها بعض الدساتير فعلى الحكومة أن تقدم استقالتها.

2- تقديم الحكومة استقالتها: وهو الأثر الذي يرتبه التصويت بالأغلبية على سحب الثقة، وهو ما تتفق عليه جل الدساتير، فبمجرد التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة، فإن على رئيس الوزراء أو الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته إلى الملك أو إلى رئيس الجمهورية، غير أنه يحدث أحيانا أن يقدم رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة طلب حل البرلمان بدلا من تقديم استقالة حكومته، وهو ما سبق أن أشرت إليها بشأن الحالة الجزائرية، واشتراط الدستور المصري لسنة 1971 قبل الاستقالة أن يرفع المجلس تقريرا إلى رئيس الجمهورية يضمنه قراره وهو" قرار بمسؤولية مجلس الوزراء" ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال 10 أيام فإن أقره المجلس من جديد أمكن لرئيس الجمهورية أن يعرض النزاع على الاستفتاء الشعبي خلال 30 يوما، فإذا أيدت نتائج الاستفتاء الحكومة ينحل المجلس، وإذا جاءت مؤيدة للمجلس قبل استقالة الحكومة.

3- تطبيقات إجراء سحب الثقة في مختلف النظم :

أثبتت الممارسات العملية في بريطانيا نموذج النظام البرلماني أن هذا النظام لم يعد محكوما بمبدأ التوازن والمساواة بين سلطتي التشريع والتنفيذ، لأن امتلاك هذه الأخيرة للأغلبية في البرلمان يتيح لها السيطرة على البرلمان وتوجيهه وفقا لرغباتها، وهذا يجعل أمر مساءلتها أمامه مستبعدا، ويرى العميد فيدل[2] أن لجوء البرلمان إلى إسقاط الحكومة بسحب

(**1**)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق ، ص**171**.

(*2*) *-« Voilà cinquante ans que la grande Bretagne n'a pas connu de crises ministérielles en forme de refus de confiance, et même tout simplement qu'elle n'a pas connu de véritables crises ministérielles depuis la fin de la dernière guerre, ceci ne tient pas, bien entendu, à des mécanismes juridiques compliqués, il n'y a ni « contrat de législature » ni dissolution automatique, mais cela tient essentiellement*

الثقة منها قد سقط وهجر، فمنذ فترة طويلة لم تقدم أي حكومة استقالتها بسحب الثقة منها، وبتسحب هذا الحكم على باقي الأنظمة البرلمانية منها والمختلطة مما يعني أن تطبيقات إثارة المسؤولية السياسية، وسحب الثقة من الحكومة يشهد تراجعا، فيما نشهد أمثلة عن استقالات الحكومات لأسباب أخرى غير تلك التي تحكمها قواعد تحريك المسؤولية السياسية.

وفي الأربعينات من هذا القرن شهدنا أمثلة قليلة عن توظيف البرلمان آلية سحب الثقة، ومثال ذلك ما حدث سنة 1940 عندما استقالت حكومة نيفيل شامبرلان *(Niville Chamberlain)* [1] ، بعد أن تيقنت من استحالة مواصلة مهامها على إثر تزايد معارضيها وانضمام مجموعة برلمانية محافظة إلى صف حزب العمال للتصويت على سحب الثقة منها، وفي مارس 1979 سحب البرلمان الثقة من حكومة جيمس كالاهان العمالية، ولجأ هذا الأخير إلى حل مجلس العموم ، وعرض النزاع على هيئة الناخبين، فهزمت حكومته، وتقلد السلطة حزب المحافظين بزعامة مارغريت تاتشر[2]. وفي فرنسا ومنذ عام 1958م طبقت المادة 49 الفقرة الثانية على أول حكومة لجورج بومبيدو، وذلك في 5 أكتوبر 1962 بتصويت 280 عضوا مؤيدا لاقتراح سحب الثقة, فقدمت الحكومة استقالتها في 28 نوفمبر 1962، أما في الجزائر فإن المسؤولية السياسية تجد مكانها بصعوبة كبيرة في النظام الدستوري الجزائري[3]، إذ ليس باستطاعة المجلس الشعبي الوطني أن يسحب الثقة من الحكومة إلا عبر آلية طلب التصويت بالثقة المقدمة من الحكومة، أو إيداع لائحة والتصويت على ملتمس رقابة بمناسبة عرض الحكومة لبيان السياسة العامة السنوي، فإذا كانت النظم البرلمانية تتيح للمجالس النيابية التصويت على لوائح سحب الثقة بدون قيود, وفي كل المناسبات, على إثر عرض بيان السياسة العامة ,أو على إثر استجواب أو تحقيق برلماني, أو أسئلة كتابية أو شفوية، فإن اللجوء إلى سحب الثقة من الحكومة في الجزائر مقيد بشروط إذ لا يمكن التصويت على اللائحة إلا للأسباب المذكورة، وحتى ولو صوت المجلس على الملتمس ، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى حل المجلس, لأنه غير ملزم بقبول الاستقالة ما دامت الحكومة تحظى بثقته،

---

au système britannique,au fait que le parti victorieux est installé à la fois au gouvernement et au parlement ».v. G. Vedel. Institutions Politiques du Monde Contemporain , Paris, 1973.P 352.

(**1**)– د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص**177**.

(**2**)– نفس المرجع ، ص**178**.

(**3**)– د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري..., المرجع السابق ، ص**495**.

ولأن للرئيس سلطة تعيين الحكومة أو إقالتها، فإن له في هذا الموقف السلطة التقديرية في تقرير الموقف المناسب ، فله أن يقبل استقالتها ويعين حكومة أخرى، أو يرفض استقالتها، ويلجأ إلى حل المجلس، ويطرح المشكل على الشعب للحسم فيه.

فإذا كان الملتمس هو الأداة الأخطر، فإن هذا الخطر يهدد الحكومة والمجلس النيابي معا، مما يجعل لجوء المجلس إلى هذه الآلية مغامرة تهدد وجوده، وهذا ما يجعل مسألة سحب الثقة أمرا معقدا, ونجد التعقيد نفسه لدى النظام المصري كما سبق وأن أشرت، وهذا أدى إلى انعدام توظيف الآلية في مصر، إذ لم يحدث أن لجأ مجلس الشعب إلى هذه الآلية عبر تجربته البرلمانية(1)، وفي التجربة البرلمانية المغربية تم إيداع ملتمس الرقابة الأول سنة 1964 والثاني سنة 1990، ولكن لم يؤد أي منهما إلى استقالة الحكومة.

أما في الكويت فتعد التجربة رائدة وفريدة من نوعها في العالم العربي، بالرغم من مبالغة مجلس الأمة في تحريك مسألة الثقة بالحكومة عبر آلية الاستجواب إلى حد الاضطراب والفوضى، فقد شهدت التجربة إيداع أكثر من 50 استجوابا أدى إلى استقالة الكثير من الوزراء قبل أو أثناء أو بعد مناقشة الاستجواب، كما عرفت استقالات عديدة للحكومات، وحلا رئاسيا أو دستوريا لمجلس الأمة لأكثر من مرة، وتفصيلا لذلك ينبغي الرجوع إلى المبحث الخاص بالاستجواب ضمن هذا البحث.

ثالثا : تقييم آلية المسؤولية السياسية

إن رقابة البرلمان على الحكومة هي من أقدم الوظائف، وأشهرها سياسيا إذ أنه هو المسؤول عن تقييم أعمال الحكومة منعا لانحرافها، والتقيد بالتزاماتها التي أقرها البرلمان نفسه، فهذه الرقابة هي مقياس لمدى كفاءته ومؤشر على ضعفه أو قوته في صنع القرار، وأدائه في ذلك، ومدى فعاليته في مساءلة الحكومة التي تعد من أهم عناصر تقويم العمل الحكومي, والوقوف على الاختلالات التي تشوب هذا الأداء، والتأكد من التزام الحكومة بالبرنامج الذي صادق عليه البرلمان، ولا تتم هذه المساءلة إلا على النحو الذي رسمه القانون، فإذا ما أثبت قصورا في أداء الحكومة واستطاع أن يشهر سلاح سحب الثقة منها عد سيدا قويا، وإذا عجز عن ذلك كان لزاما على صانعي القرار أن يبادروا بحله، فإثارة

---

(1)– " لم يحدث في العهد الملكي أو الجمهوري في مصر أن تعرض أحد الوزراء للمسؤولية السياسية بأن سحبت الثقة منه، حقا قدمت بعض الاستجوابات، غير أنها لم تكن تنتهي ضد الوزير، ولم يحدث خلال السنوات اللاحقة على صدور دستور سنة 1971 أن تعرض أحد الوزراء لسحب الثقة به" . انظر: د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص190.

المسؤولية ترتبط بسيادة وقوة البرلمان الذي يقرر مسؤوليتها، كما يرتبط بيقظة ووعي وخبرة النواب وقوة تدخلهم أمام حجج وأسانيد ودفوع أعضاء الحكومة، فبقدر ما ترجح كفة الحكومة في إثبات سلامة الأداء الحكومي تنال تأييد البرلمان وتعضيده، وبقدر ما يثبت انحرافها عن المسار السليم يوقع الجزاء الأخطر عليها، وهو سحب الثقة منه وإجبارها على الاستقالة، فيكون بذلك قد عبر عن سيادته في الحالتين، غير أن إشهار سلاح إثارة المسؤولية السياسية من البرلمان في مواجهة الحكومة وإن أثبت جدواه في منع الحكومة من الانحراف، وضبط مسارها، وتوجيهها باتجاه إنجاز أهدافها, فإن التطبيقات العملية لهذه الآلية قد تعود بالوبال والفوضى على النظام السياسي, وتهدد استقراره واستمراره، مما يعني أن لهذه الآلية مزايا وعيوبا، وتفاديا لبعض عيوب هذه الآلية فإن الكثير من الدساتير تكبحها وتقيدها بشروط وإجراءات تحول دون توظيفها، فما هي محاسن وعيوب آلية المسؤولية السياسية؟ وما هي القيود التي تضعف فعاليتها؟

1- مزايا توظيف آلية المسؤولية السياسية: سبقت الإشارة إلى أن المسؤولية السياسية تتضح وتتجلى وتستقر وتأخذ طريقها إلى التطبيق إذا نشب خلافا جدي بين البرلمان والحكومة, وقد يحتد الخلاف إذا كانت سياسة الحكومة لا تروق للأغلبية البرلمانية، وقد ينجر عن هذا الخلاف إثارة مسؤولية الحكومة واقتراح سحب الثقة منها كجزاء يترتب عن تقصيرها وإخلالها بالتزاماتها، غير أنه لا يتصور أن يسحب البرلمان الثقة من الحكومة ما لم يتهمها صراحة أو يتهم بعض أعضائها بالتقصير، وعليه أن يناقش هذا الاتهام، فإذا ما أسفرت هذه المناقشة عن إدانة الحكومة حكم عليها بعدم الصلاحية, مما يفرض على الحكومة تقديم استقالتها لتتولى لمعارضة الحكم، والتي يجب أن تتوخى الوقوع في أي من الأخطاء التي وقعت فيها سابقتها, مما يضمن تحريها عدم الوقوع في العثرات, فتجسد سلامة الأداء وفعاليته ونجاعته، هذا إذا أثيرت، جماعيا أو تضامنيا، أما إذا أثيرت فرديا بتوجيه الاتهام إلى وزير معين أو عدة وزراء فإن إثارتها ومن خلال التدرج في ترتيب الجزاءات على الوزير تكون هي الأخرى ضمانة لتفادي كل تصرف خاطئ من الوزير أو الوزراء، كما يضمن قيام الوزير بأداء رسالته على الوجه الصحيح، فإذا ما أثيرت المسؤولية الفردية للوزير، فإن المجلس النيابي قد يتدرج في ترتيب الجزاءات عليه, تحقيقا للمصلحة العامة وضمان الاستقرار الوزاري، وذلك بدءا بدعوته إلى إصلاح الضرر الناجم عن تصرفه, أو تصرف الموظفين التابعين له لأنه مسؤول عن سلوكه وتصرفاته الخاصة، وعن السلوك العام

لوزارته, وذلك بدلا من عزله وبقاء الضرر دون إصلاح، فإذا ما قام الوزير بإجراءات علاجية تصحيحية أمكن للمجلس الإبقاء عليه، وقد يترتب على لوم الوزير تقديم استقالته أو استمراره في أداء مهامه بشرط اعتذاره، وعدم تكرار ما ارتكبه من أخطاء أو تصرفات استوجبت لومه، أو قد يقرر المجلس عزل الوزير مع عدم السماح له بأن يشغل هذا المنصب لفترة معينة أو بصفة نهائية، فإثارة المسؤولية هي تعبير عن جدية العمل البرلماني, يجعل الحكومة تشعر باستمرار بوجود رقيب وشريك في العمل الحكومي يكون بالمرصاد لكل انحرافات الوزارة أو الوزير، باللجوء إلى الوسيلة الأخطر وهي إثارة المسؤولية إذا استوجب الأمر ذلك.

وإذا كان الاقتراح بسحب الثقة الذي يبادر به البرلمان هو من أخطر الوسائل الرقابية على الحكومة، فإن طلب التصويت بالثقة الذي تبادر به الحكومة قد ينعكس بالإيجاب على الحكومة نفسها, أو قد يعيد النظر في تركيبتها، كما يفرض على البرلمان مراجعة مواقفه من سياسة معينة، فطلب التصويت بالثقة هو وسيلة تكشف النزاعات العميقة بين المؤسستين، وتفجر الأغلبيات الهشة والقضاء على مقاومة البرلمان لتنفيذ سياسة معينة[1]، كما تستعمله بعض الحكومات الضعيفة لإعادة النظر في تشكيلتها أو تدعيم قدراتها بالحصول على تأييد البرلمان[2]، وفي كل الأحوال فإن هذه الآلية هي عملية تصحيحية علاجية، تنعكس إيجابا على الحكومة نفسها، كما تدفع إلى تمتين علاقتها بالبرلمان، وضمان التعاضد والتعاون بينهما فيحصد المجتمع أطيب ثمار هذه العلاقة، إضافة إلى هذا فإن توظيف هذه الآلية هو اختبار لمدى قوة البرلمان وسيادته، فإذا ما تمكن من إشهار سلاح سحب الثقة في الظروف التي تستوجب ذلك، وأمكنه فرض الجزاء على الحكومة تعززت هذه السيادة والقوة، وإذا عجز عن ذلك فهو قاصر ضعيف قابل في أي وقت لحله وانتخاب مجلس آخر بدلا منه.

ومن ميزات توظيف الآلية أنها تمنع أي تهرب من المسؤولية , كما تتيح إثارتها ومناقشة الاتهام تحديد المسؤول الحقيقي عن الخطأ, مما يعني أن إلغاء مبدأ المسؤولية يفتح المجال للتهرب منها، وصعوبة معرفة المسؤول عن الخطأ.

كما أن توظيف هذه الآلية يضع موضع التطبيق مبدأ هاما وأساسيا في إدارة الدولة وهو مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية, فحيثما تكون السلطة تكون المسؤولية، وبقدر التقيد

---

(1)- د. الأمين شريط،خصائص التطور ... المرجع السابق، ص**501**.

(2)- نفس المرجع ص**501**.

بهذا المبدأ وتطبيقه عمليا بقدر ما تتحدد معالم المسؤولية في إدارة الجهاز الحكومي وفقا للأهداف المحددة, وبالشكل الذي يحقق آمال وطموحات المجتمع, ويؤكد الواقع أن الأمم تتقدم بالقدر الذي تجعل فيه مبدأ المساءلة مقوما من مقوماتها، وتتعطل قاطرة التنمية في الأمة إذا ألغت مبدأ المسؤولية وطمست معالمه.

2- عيوب توظيف آلية المسؤولية: إن القول بأن إثارة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وسحب الثقة منها إذا أدينت بالتقصير من قبله, وتأكد البرلمان من عدم صلاحياتها السياسية، هي كلها مساوئ وعيوب أمر يتجافى مع المنطق, إذ أن العيب ليس في الآلية نفسها وإنما العيب في الانحراف في توظيفها، أو تعمد توظيفها لأغراض شخصية أو حزبية, أو المبالغة في التوظيف الناجم عن اختلال التوازن بين سلطتي التشريع والتنفيذ، إذ أن هذا الاختلال لا يساعد في بناء نظام مساءلة فعال، ولذلك فإن توظيف هذه الآلية وإن نجح في كبح جموح سلطة التنفيذ في الكثير من الأحيان، فإنه قد يشكل خطرا على استقرار المؤسسات واستمرارها في أحيان كثيرة، مما دفع بواضعي الدساتير إلى تقييد إثارة المسؤولية بشروط وإجراءات معقدة تحول دون توظيفها، وإفراغها من فحواها إن وظفت, ولذلك سنعرض ضمن هذا الفرع الإفرازات السلبية لإثارة المسؤولية والقيود التي تحول دون توظيفها والتي تشكل جميعها عوامل سلبية تخل بالحياة البرلمانية، والسياسية برمتها والتي تتمثل في الآتي:

ا- أن لجوء بعض النظم إلى المبالغة في توظيف آلية المسؤولية السياسية قد أدى إلى اهتزاز استقرار هذه الأنظمة، وتعاقب مخل لاستقالات الحكومات والوزراء ,كما هو الشأن في فرنسا خلال فترة الجمهورية الثالثة والرابعة, وغياب الاستقرار الوزاري في العقود الثلاثة الأخيرة من عمر النظام السياسي الإيطالي، وفي البلدان العربية شكل الاستجواب المرتب لإثارة المسؤولية السياسية في النظام الكويتي هاجسا للساسة, ورتبت المبالغة في اللجوء إلى إشهار سلاح سحب الثقة استقالات عديدة للحكومات المتعاقبة وللوزراء، كما تسبب في حل مجلس الأمة لعدة مرات.

ب- تقر غالبية الدساتير آلية المسؤولية السياسية كأداة لرقابة البرلمان على الحكومة، غير أن هذا الإقرار هو في الواقع شكلي أكثر مما هو عملي في دول العالم الثالث والدول العربية على الخصوص, إذ تؤكد التجربة أن هذه الدول تعطل تطبيق هذه الآلية لخطورتها, وتستبدلها بآليات أخف وطأة كالأسئلة والتحقيق وغيرها.

ج- أن بعض النظم تخل بمبدأ تلازم المسؤولية والسلطة , كما هو الحال في النظم المختلطة, ومنها فرنسا, وبعض الدول العربية، فتتيح هذه النظم للرئيس الإفلات من المساءلة، فللرئيس وفقا لهذه النظم السلطة, وللحكومة المسؤولة, وهو ما يتنافى ومبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، فالرئيس يتمتع بحصانة كاملة، وله حرية التصرف ومن دون أن تقيده ضوابط المساءلة والمحاسبة، إلا في حالة استثنائية واحدة وهي مسؤولية الرئيس الجنائية، والتي تعمد الدساتير إلى إقرارها وبشكل فضفاض وغير دقيق يتيح للرئيس الإفلات منها بسهولة(1).

د- لقد انتقل في العقود الأخيرة مركز التوازن بين البرلمان والحكومة إلى الناخب الذي أصبح هو الحكم في المسائل السياسية الكبرى(2)، وفي مصير الحكومات وأصبح البرلمان والحكومة يخضعان لسيد ثالث هو هيئة الناخبين، فلم تعد الوزارة بحاجة إلى ثقة البرلمان، فإذا ما حدث نزاع بينهما فللوزارة بدلا من الاستقالة اللجوء إلى طلب حل البرلمان, واستفتاء الشعب في هذا النزاع, فإن أيدها الشعب استمرت في الحكم, وإن عارضها وجب عليها أن تستقيل.

هـ- إضافة إلى الشروط المشددة لسحب الثقة, فإن مبدأ الأغلبية في المجلس يعد شرطا مثبطا للمعارضة ويحد من فعالية آلية المسؤولية، فالأغلبية في البرلمان تزكي الحكومة، فتخرج بذلك المعارضة من توظيف إثارة مسؤولية الحكومة، وتحبط جهودها، وتبطل مساعيها لإدانتها أو تجريمها.

و- إن لجوء بعض الحكومات إلى استقطاب بعض زعماء المعارضة بإسناد بعض الوظائف إليهم, وإغرائهم بمناصب مهمة، يشل حركة المعارضة, ويضعف البرلمان ولا يقوى على تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

ز- إذا كانت آليات الرقابة مبنية على أسس واضحة ومحددة في النظام الرئاسي والبرلماني، فإنها في النظم المختلطة التي تجمع بين بعض خصائص النظام الرئاسي والبرلماني تقرها الدساتير بشكل عشوائي انتقائي يجعل بناء نظام المساءلة غير واضح, وغير محدد, مما يعقد اللجوء إلى تطبيق آلية المسؤولية السياسية في ظلها, أو في ظل نظام ناشئ وغير مكتمل.

---

(1)- يمينة هكو ,المسؤولية السياسية في دول المغرب العربي, جامعة وجدة, المغرب, سنة 2005.

(2)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص213.

ح- إن إثارة المسؤولية من البرلمان في مواجهة الحكومة قد بدأ يتقلص ويتراجع، وبدأ يخرج عن الدائرة التقليدية البرلمانية، ولم تعد الآلية محصورة بين البرلمان لحكومة, إنما خرجت عن هذا الإطار, وامتدت إلى سلطات أخرى بدأت تفرض وجودها في الحياة السياسية, ومنها على الخصوص الأحزاب، وقوى المجتمع المدني، وأصبحت في بعض النظم هي الأكثر تأثيرا في السياسات العامة، والأكثر فعالية ونجاعة, إذا أنها أثبتت جدارتها في تتبع وملاحقة مسار الأحداث سياسية وتوجيهها, وذلك بعيدا عن الإجراءات والشروط التي تقيد البرلمانات في ممارسة وظيفتها الرقابية.

ومما تقدم نستنتج أن المسؤولية السياسية تظل هي حجز الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي له، وهي مقوم من مقوماته, وبدونها لا يمكن الحديث عن نظام برلماني، لأن غيابها يفقده جوهره، ويغير من طبيعته، وقد تناولت ضمن هذا المبحث صور هذه المسؤولية, وشروط وإجراءات تحريكها وتطبيقها في بعض النظم، كما تناولت ضمن المطلب الأخير تقويم هذه الآلية حيث حددت إيجابياتها ومردودها في الحياة البرلمانية والسياسية، وأشرت إلى ما يمكن أن يفرزه سوء توظيفها من فوضى واضطراب يهتز له استقرار المؤسسات, وهذا على الرغم من أن بعض الكتاب يعتبرها أثرا من آثار آليات الرقابة لا وسيلة من وسائلها، فيما يعدها البعض آلية ترتب إقالة الحكومة أو حل البرلمان, واللجوء إلى استفتاء الشعب حين يحتد الخلاف بين الحكومة والبرلمان.

وقد أقرتها الكثير من الدساتير، وحينما أقرتها اعترفت لأعضاء الحكومة بالسلطة التي تبرر مسؤوليتهم، ورغم هذا الإقرار فإن توظيف هذه الآلية يبقى مشروطا بقوة البرلمان وسيادته, وإلا تعطل توظيفها إن لم تسقط بالتقادم، غير أنها في النظم الديمقراطية توظف بشكل سليم وصحيح ومعافى ويؤكده الواقع, وقد حدث مؤخرا لجوء البرلمان البلجيكي والبرلمان الروماني إلى إشهار سلاح سحب الثقة وقد رتب إقالة الحكومتين.

غير أنها في واقعنا السياسي العربي معطلة, مكبلة بقيود النص والواقع, باستثناء ما تشهده الحياة السياسية في الكويت, حيث يرتب تقديم الاستجواب من أعضاء مجلس الأمة الكويتي إقالة الوزراء أو الحكومات.

خلاصة الباب الأول:

يستخلص مما تقدم في الباب الأول من هذا البحث أن مصطلحي الفعالية والرقابة اللذين تناولتهما بالشرح في المبحث من الفصل الأول, وهما من المصطلحات التي تتجاذبها

مجالات عدة, وتوظف في علوم السياسة والاقتصاد وفي إدارة المشاريع, كما توظف في بحث مدى فعالية وكفاية النظم والمؤسسات السياسية, وفي الدراسات البرلمانية , مما يجعل من الصعب إعطاءها تعريفا شاملا وعاما , إنما يتأثر تعريفها بالبيئة التي توظف فيها, وبأهداف توظيفها,وبصفة الموظف ومركزه, ولاقتران مصطلح الأداء بمصطلحي الفعالية والرقابة , وكذا ارتباطه بمصطلح القياس فيقال قياس فعالية الأداء, فقد تناولت هذا المصطلح بالشرح في المبحث الثاني, وحددت معايير القياس وصعوباته, والمعيار المقارن كأداة مثلى لقياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري, وهذا مع إرجاء تطبيق عملية القياس إلى حين تناول مسار هذا الأداء ومن ثم قياس فعاليته في الباب الثاني من هذا البحث.

ولأن مصطلح الرقابة هو محور مفصلي في موضوع بحثنا فقد تطرقت في المبحث الثالث من هذا الفصل إلى صور الرقابة وأشكالها , وأصول الرقابة البرلمانية, ثم بحثت منزلتها في سلم ضمانات دولة القانون , ونطاقها وأهدافها ولآثار انحرافها عن هذا النطاق ضمن المبحث الرابع.

وأفردت الفصل الثاني للوسائل الرقابية ومدى فعاليتها, بدءا بالتعريف بالآليات أو الوسائل الرقابية ومنشئها, وبيان أهميتها وخصائصها , ومن ثم التركيز على تقسيمات الوسائل الرقابية, فهي إما وسائل ترتب مسؤولية الحكومة, أو وسائل تمهد لإثارة هذه المسؤولية , أو وسائل ذات آثار محدودة , وهو ما عالجته في المبحث الأول.

ولأن البرلمان يظل الحاضن الطبيعي للرقابة، يدعمها ويؤطر تحريكها ويتسلح بها في مواجهة السلطة التنفيذية, ولا تمارس الرقابة البرلمانية إلا بجملة من الآليات الفنية المقررة دستوريا، والتي بموجبها تستطيع المعارضة إرغام الحكومة على شرح وتبرير سياستها، وكشف الاختلال في أداء الجهاز التنفيذي وتحديد المسؤول ومساءلته, وبقدر قوة وفعالية الوسيلة تزداد فعالية الرقابة مما يقوى مركز البرلمان, ويحجز موقعه الطبيعي في تراتيبية المؤسسات السياسية الرسمية، ولذلك فقد تناولت بالتفصيل في المبحثين الثاني والثالث من الفصل الثاني الوسائل الرقابية وبحثت مدى فعاليتها, بدءا بالوسائل الرقابية الشهيرة التقليدية المشتركة بين جل النظم, والتي تتمثل في الأسئلة ثم التحقيق البرلماني ثم الاستجواب, وحددت ماهية كل وسيلة وأصولها ووظائفها وشروط وإجراءات توظيفها, وتطبيقاتها في النظم المقارنة ومدى فعاليتها ،وأستنتج أن الأسئلة تظل الأداة المثلى للتعاون وتبادل المعلومات

بين الحكومة والبرلمان, والآلية الأنجع التي تجبر الحكومة على توضيح وتبرير مواقفها وتصرفاتها و قراراتها إزاء تنفيذ سياستها, وأن التحقيق البرلماني إذا ما أحسن توظيفه قد يرتب تحريك الاستجواب أو إثارة مسؤولية الحكومة, وقد يمتد إلى الإطاحة بالحكومات والوزراء, أما الاستجواب فتختلف النظم في توظيفه فمنها من يرتبه ضمن الأدوات الاستعلامية التي لا ترتب إثارة مسؤولية الحكومة, كما هو الشأن في التجربة الجزائرية, ومنها من أهمله لاستنتاجه بأن تطبيقاته تؤدي في كثير من الأحيان إلى الإخلال بتوازن واستقرار المؤسسات السياسية, واستبداله بآلية ملتمس الرقابة , كما هو الشأن في فرنسا, ومنها من يصر على تبنيه رغم إفرازاته السلبية كما هو الشأن في الكويت, فيما تتبناه نظم أخرى باعتباره آلية اتهامية يسائل بها البرلمان الحكومة, وقد يرتب إدانتها وسقوطها, أو يرتب تأييدها وتعضيدها, مما يجعله في الحالتين ضمانة للتقيد السليم للحكومة بالقانون فتتحقق كفايتها ونزاهتها, وتنأى بهذا الأداء عن كل الانزلاقات والأخطاء التي تجرها إلى أوخم العواقب, فالأدوات الرقابية الشهيرة تتفاوت في قوتها وفعاليتها من نظام إلى آخر, غير أنها تهدف مجتمعة إلى تفعيل أداء الجهاز التنفيذي وكفالة كفايته ونزاهته وشفافيته, وقد عالجت ذلك ضمن المبحث الثاني من الفصل الثاني.

وتطرقت في المبحث الثالث إلى صور أخرى للأدوات الرقابية والتي لا تقل أهمية وفعالية عن النوع الأول, ومن خصائصها أنها توظف في النظم الرئاسية والبرلمانية والمختلطة على السواء, بدءا بالاتهام الجنائي الذي لا يعتبره بعض الفقهاء آلية للرقابة البرلمانية, لأنه يتصل بما يرتكبه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من جنايات وجنح, وهذه ليست مخالفات سياسية, غير أن فريقا من الفقهاء يراه أداة لها صلة بالسياسات وبالبرلمان, ولأن موضوع المحاكمة لا يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات, ولأن تحريك الاتهام والمحاكمة يختص بها البرلمان لدى غالبية النظم, فقد تطرقت إلى تعريف الاتهام الجنائي وأصوله وأسسه الدستورية وإجراءات توظيفه, وحددت مزاياه وعيوبه وبحثت مدى فعاليته، ورغم إهمال بعض النظم له, فإنه يبقى الآلية الفاعلة التي تضع حدا لنزعات وأهواء ونزوات القائمين على السلطة، ومحاربة الجرائم المرتكبة من طرفهم كالرشوة والفساد وإساءة استعمال السلطة، غير أن توظيف هذه الآلية يصطدم بجملة من العقبات منها صعوبة ضمان حياد مثيري الاتهام، الذين تحركهم أحيانا نزوات سياسية أو صراع حزبي أو سعيا للانتقام من الخصوم، كما يصطدم التوظيف بصعوبة تحديد الفعل المجرم ومرتكبه، باعتبار أن الفاعل

يمارس وظيفته ضمن جهاز متشابك ومعقد مما يؤثر على فعالية ونجاعة توظيف هذه الوسيلة.

كما تناولت الآليات الرقابية التي يوظفها الكونغرس الأمريكي كنموذج لرقابة السلطة التنفيذية في النظم الرئاسية, وهذا كاستثناءات ترد على استقلالية السلطات في هذا النظام، بدءا بسلطات الكونغرس في تكوين السلطة التنفيذية عبر انتخاب مجلس النواب لرئيس الجمهورية، وانتخاب مجلس الشيوخ لنائب الرئيس، وذلك في حالة عدم حصول أي من المرشحين لأغلبية أصوات الناخبين، وكذا موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار الموظفين، كما أن للكونغرس آليات أخرى للتأثير على السلطة التنفيذية بدءا بتأثيره في إدارة الشؤون الخارجية عبر آلية سلطة الحرب ومساهمته في تنظيم وتوجيه التجارة الخارجية, ومن خلالها يمارس سلطة فرض الضرائب، وتحصيل الرسوم, وسك العملة, وسلطة الاقتراض، وسلطة تنظيم الإفلاس، ومن آليات تأثيره على السياسة الخارجية مساهمته في إبرام المعاهدات وإعلان الحرب، ويخول للكونغرس إجراء التحقيق, وتعد لجانه في هذا الخصوص من أقوى اللجان في العالم وأكثرها فعالية في التحقيق, وكذا سلطته في إقرار الموازنة ومراقبة تنفيذها.

وهذا يؤكد أن ما خوله الدستور للكونغرس الأمريكي يفوق بكثير السلطات الممنوحة للكثير من البرلمانات في مجال الرقابة، مما يجعل تجربته نموذجا حيا يجسد مبدأ التلازم والتوازن بين السلطات، و تبادل التأثير والتعاون بينهما, ويمكن أن يكون هذا النموذج قدوة في هذا المجال, باعتباره النظام الذي يتبنى الانفصال بين السلطات ويوجد آليات للتعاون وتبادل التأثير بينهما في نفس الوقت، وعلى النحو الذي يحقق فعالية هذه السلطات وكفايتها. بينما تختلف وجهات نظر الفقهاء بشأن آلية المسؤولية السياسية ، بين من يعتبرها نتيجة لتوظيف آليات رقابية أخرى كالاستجواب أو ملتمس الرقابة وبالتالي فهي ليست وسيلة رقابية، وبين من يعتبرها آلية رقابية مستقلة، أو إجراء يقترن بغيره من الآليات وبالتالي فهي وسيلة وليست نتيجة، وتعد هذه الآلية الركن الجوهري في النظام البرلماني، إذ يكفي أن يقرها الدستور ليكون النظام برلمانيا، ومؤداها أن الحكومة تستمر في الحكم طالما حظيت بثقة البرلمان، وتستقيل إذا سحبت منها الثقة، فالحكومة تخسر الحكم إذا خسرت ثقة البرلمان، وتتحرك هذه الآلية لمساءلة الحكومة سياسيا، على قاعدتين: اقتراح عدم الثقة أو اللوم، أو قاعدة طلب التصويت بالثقة، وهذا بالتقيد بجملة من الشروط والإجراءات، ويعد تطبيق هذه

الآلية مؤشراً على مدى قوة أو ضعف النظام السياسي، ومقياساً لمدى كفاءة وقوة وسيادة البرلمان، ومدى وعي ويقظة النواب وقوة تدخلهم.

ومع تراجع توظيف هذه الآلية بتراجع وانحسار دور البرلمانات، فإنها تبقى الآلية التي أثبتت جدواها في منع انحراف الحكومة في الأداء، وضبط مسارها وتوجيهه، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة، وتأخذ طريقها إلى التطبيق إذا نشأ أي خلاف جدي بين البرلمان والحكومة، ويحتد هذا الخلاف إذا كانت سياسة الحكومة لا تروق للأغلبية البرلمانية، مما ينجر عنه إثارة مسؤوليتها، وسحب الثقة منها، فهي بذلك تمنع أي تهرب من المسؤولية، وتضع مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية موضع التطبيق، مما يؤكد فعالية هذه الآلية وجدواها في تصويب مسار أداء الحكومة، ومساءلتها وإسقاطها إذا خرجت عن هذا المسار، إلا أن تطبيقاتها أحيانا تهدد استقرار واستمرار النظام السياسي، مما ألجأ الكثير من النظم ومنها نظامنا إلى تقييدها بالإجراءات والشروط التي تعطل تطبيقها.

كما أن النظم المختلطة التي تخل أصلا بمبدأ التلازم، ومبدأ التوازن جعلتها شكلية وغير واضحة المعالم، مما يعقد تطبيقها إن لم يكن هذا التطبيق مستبعداً أو مستحيلاً.

وملخص القول أن البرلمانات تقوى بقوة الوسائل المتاحة لها دستوريا، و تنتعش هذه الوسائل حينما تتغذى من قوة وثقل البرلمان في النظام السياسي، وتتحقق لها الفعالية في توجيه وعقلنة وضبط مسار أداء الجهاز التنفيذي, بما يحقق كفاية هذا النظام الذي يعد المرآة التي تعكس مدى قوة الدولة وفعاليتها وكفايتها.

غير أن بحث مفهوم الفعالية ومفهوم الرقابة, والدراسة المستفيضة لوسائل الرقابة التي تخولها الدساتير للبرلمان لممارسة الرقابة البرلمانية والتي نتمكن بموجبها من دراسة فعالية هذه الرقابة, لا يكفي للإجابة عن مدى فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، ما لم نبحث تطبيقات هذه الرقابة ومدى فعاليتها وبدائل تفعيلها في تجربتنا ، وهو ما سنعرضه ضمن الباب الثاني من هذا البحث, وذلك وفقا لهذا التفصيل:

الباب الثاني

مدى فعالية رقابة البرلمان الجزائري على أعمال الحكومة

عالجت مفهوم الفعالية والرقابة، وتطرقت إلى مركز الرقابة، والرقابة البرلمانية تحديدا في النظام السياسي، وتناولت موقعها في سلم الضمانات السياسية والقانونية وحددت وظائفها وماهيتها وأهدافها وآثارها.

ولما كان الأداء الرقابي الفعال لا يتأتى إلا بوسائل وآليات فعالة، فإنني اضطررت إلى التعريف بالوسائل المختلفة للرقابة وبحثت حدود فعاليتها في الباب الأول من هذا البحث، وإذا كان من مستلزمات الأداء الرقابي للبرلمان أن يقر له الدستور بتوظيف جملة من آليات الرقابة على الحكومة، بحصرها وتحديدها وضبط بعض شروطها وإجراءاتها، وترك التفاصيل للقوانين واللوائح, فإن هذا لا يكفي للارتقاء بالأداء الرقابي للبرلمان وتفعيله، ما لم يرق بنفسه بتفعيل أدائه وأداء العاملين فيه.

فالبرلمان يستمد قيمته من قيمة أدائه مستندا في ذلك على ما يخوله له الدستور والنظم واللوائح، غير أن الفعالية هي الأخرى لا تتحقق إلا بفعالية البرلمانيين أنفسهم، وفعالية لجانهم، ومجموعاتهم أو كتلهم البرلمانية، والأجهزة الإدارية والفنية ، وبفعالية وسيلة الرقابة في حد ذاتها، كما أن من شروط تفعيل أداء البرلمان أن يكون ممثلا تمثيلا صحيحا للشعب مصدر السلطة، ويوطد التواصل بينه وبين المجتمع الذي يحمله المسؤولية إزاء ناخبيه، ويدفعه حتما إلى تلبية مطالبهم، وأن يكون البرلمان مستقلا في إدارة شؤونه، وفي اتخاذ قراراته، وفي ممارسته لسلطاته، وهذه الشروط لا تكفي ما لم تقترن بكفاءة البرلماني، ووعيه بمهامه، وبالأطر القانونية وآلياتها للقيام بهذه المهمة، وأن تتحقق فيه النزاهة، فبقدر ما ينأى البرلماني عن الشبهات والانحياز لشخصه، واستغلاله لنفوذه، ويتحلى بالمعايير الأخلاقية، ويتقيد بقواعد السلوك البرلماني المقترنة بجزاءات رادعة، بقدر ما يتحقق فيه هذا الشرط.

ولا يعلو شأن البرلمان إلا بشفافيته في أداء مهامه بالاعتماد على الوسائل التي تجسد هذه الشفافية كوسائل الإعلام المرئية والمكتوبة، والتواصل عبر الشبكة الالكترونية، ويمكن المواطنين من حضور جلسات المناقشة والتصويت والاستماع.

وإذا ما توافرت هذه الشروط في البرلمان والبرلمانيين سيرقى ولا شك إلى مرتبة البرلمان الفعال القوي، الذي تقوى به المؤسسات الأخرى، وتقوى به الدولة والنظام الذي يحكمها، إذ لا وجود لحكم جيد بدون برلمان جيد [1].

---

1)- يدعم هذه القاعدة البروفسور بارنزكرك بقوله: "إن الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية متى فهمت بشكل جيد ليست عدوا للحكم الجيد، بل هي الشرط الأساسي له"، انظر: د.محمد مالكي، الرقابة للبرلمانية على الحكومة، مداخلة في ورشة عمل إقليمية حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، يومي 16 ,17أكتوبر 2009، بيروت- لبنان

وإذا كانت هذه المعايير والشروط هي محل إجماع من الفقهاء والخبراء والباحثين، فإن واقع أداء غالبية البرلمانات يواجه تحديات تراجع مركز البرلمانات نفسها، وهيمنة وسطوة الحكومات على اختصاصاتها بإضعاف هذا المركز بالتجاوز، والتضييق والتحييد، والتغييب حينا، وإضعاف آليات ممارسته لمهامه أحيانا أخرى، مما يضعف فعالية أدائه ويقلص من حجم تأثيره في مفاصل ودواليب إدارة الحكم.

إن مجموع المعطيات والفرضيات والأحكام المسبقة تبقى دون معنى ما لم يتم ربطها بواقع أداء البرلمان في النظام السياسي، وأمام سعة الموضع وتشعبه فإنني سأقتصر على دراسة عينة تتيح استقراء وتتبع مدى صحة هذه الفرضيات ومدى توافر شروط الارتقاء بالأداء الرقابي للبرلمان، بالتركيز على أداء البرلمان الجزائري، وعلى مدى فعالية أدائه الرقابي تحديدا، وهو ما يفضي بنا إلى طرح جملة من التساؤلات، والتي تتحدد فيما يلي:

ما هو واقع الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري؟ وما مدى فعالية هذا الأداء، وبأي المعايير تقاس هذه الفعالية؟ وما هي بدائل تفعيلها إن لم تكن فعالة بالقدر المطلوب؟ وللإجابة عن هذه الأسئلة ضمن الباب الثاني,سأتطرق إلى مسارالأداء الرقابي للبرلمان الجزائري في (الفصل الأول)، ولقياس مدى فعالية هذا الأداء وبدائل تفعيله في (الفصل الثاني) من هذا الباب، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول:

مسار الأداء الرقابي للبرلمان في التجربة الجزائرية

لما أقر الدستور الجزائري للبرلمان سلطة مراقبة برامج وسياسات ونشاطات الحكومة، فإن هذا يستتبع اكتسابه للآليات التي يجسدها في الواقع، وذلك سعيا إلى تجسيد أفضل وأرقى وأكثر فعالية لهذه الرقابة، وهو توجه إيجابي يعزز المسار الوظيفي، ويؤكد استحالة الفصل بين الأداء البرلماني والواقع السياسي، كما يتوخى المؤسس الدستوري من تسليح البرلمان بهذه الآليات مساءلة الحكومة وترشيد أدائها، لأجل هدف أسمى وهو تحقيق التوازن بين السلطات، وتحقيق استقرار واستمرار وكفاية النظام السياسي للدولة، ومنه تحقيق المصلحة العامة للأمة، ويضطلع بالرقابة على الحكومة برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 98 من دستور 96[1]، كما خول الدستور اختصاص الرقابة البرلمانية السياسية على الحكومة[2] للبرلمان طبقا لأحكام المادة 99 "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84، 133، 134 من الدستور، مما يعني أن الرقابة وفقا للشروط المنصوص عليها في المواد المذكورة أعلاه يضطلع بها كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، هذا بالإضافة إلى التصويت على قانون تسوية ميزانية المالية من الغرفتين طبقا لأحكام المادة 160 في فقرتها الثانية، وإنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة طبقا لأحكام المادة 161 من الدستور[3].

---

1)- تنص المادة 98 من دستور 96 الجزائري على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"

2)- " إن الرقابة البرلمانية في الجزائر تنصب على أعمال الحكومة، ولا تمتد هذه الرقابة إلى هيئات أخرى، وقد حصر المؤسس الدستوري نطاق رقابة البرلمان بغرفتيه طبقا للشروط المنصوص عليها في المواد 80، 84، 133، 134، وللمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة طبقا للشروط الواردة في المواد 135، 136، 137، وإن أي خروج عن هذا النطاق، وأي مخالفة للشروط المذكورة في هذه المواد يعد خروجا عن أحكام المادة 99 من الدستور" انظر في ذلك: د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الآمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه ,كلية الحقوق,جامعة الحاج لخضر باتنة،الجزائر, سنة 2009, ص 269.

3)-" تنص المادة 160 في فقرتها الثانية من الدستور على ما يلي: "تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان، بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل من الغرفتين".

فالدستور لم يساو بين الغرفتين في الرقابة كما لم يساو بينهما في مجال التشريع[1]، وهو ما سنتبينه عند تفصيل الأداء الرقابي لكل منهما، وبما أنني خصصت الباب الأول للتعريف بوسائل الرقابة وما يقترن بها من شروط وإجراءات وما ترتبه من آثار في النظم المقارنة، وفي النظام الجزائري، فإن موضوعنا يستلزم بحث تجسيد هذه الآليات بالتدقيق في واقع الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، ومدى كفاية هذه الآليات, والعوائق التي تعترض تطبيقها، وذلك عبر بحث تطبيقات الآليات التي لا ترتب المسؤولية المباشرة للحكومة في (مبحث أول)، والآليات التي ترتب إثارة مسؤولية الحكومة في (مبحث ثان)، والآليات التي تسلط الضوء على الإنفاق والتدقيق فيه، والتصدي للفساد وحماية المال العام، وكذا آليات التدقيق في السياسة الخارجية للحكومة في (مبحث ثالث).

المبحث الأول:

الرقابة بالآليات التي لا ترتب المسؤولية المباشرة

لا ينبغي أن يقف الأداء الرقابي عند حدود الموافقة على برنامج الحكومة، وإقرار بيان السياسة العامة، إنما تفرض عليه وظيفته تتبع واستقراء تنفيذ البرنامج أو المخطط العام، وكشف الاختلالات والنقائص في الممارسة للحد منها، أو إعادة توجيهها توجيها سليما، ولأجل ذلك تتاح للبرلمان وسائل أكثر ذيوعا وتوظيفا، وأكثر وفرة وأقل تعقيدا في إجراءاتها وشروط ممارستها، ولا تتقيد بدورة زمنية، أو تقترن بتوظيف آلية أخرى، وتتحدد هذه الآليات في الأسئلة البرلمانية، والاستجواب، والتحقق، ورقابة اللجان البرلمانية، وما

1- استنادا إلى الدستور وإلى النصوص القانونية، وعلى غرار الكثير من الدول، لم يخول الدستور الجزائري غرفتي البرلمان نفس الاختصاصات في التشريع والرقابة، وإن تشابها في بعض الأوجه، فهما يختلفان في أوجه أخرى تتحدد كما يلي:

أ- عضويا: يختلف المجلسان في التشكيلة، وفي مدة العهدة التشريعية، وطريقة اكتساب العضوية، ففي الغرفة السفلى تكتسب العضوية بالانتخاب، بينما تكتسب في الغرفة العليا (مجلس الأمة)، بالتعيين (الثلث الرئاسي) وبالانتخاب للبقية.

ب- وظيفيا: تتحدد أوجه الاختلاف فيما يلي:

مجلس الأمة	المجلس الشعبي الوطني
1- ليس له حق اقترح القوانين	**1**- له حق المبادرة باقتراح القوانين.
2- يعدل بطريقة غير مباشرة ,من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء.	**2**- له حق تعديل القوانين.
3- لا يصوت إلا على النص القانوني الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ¾.	**3**- نصاب التصويت على النص القانوني هو أغلبية النواب
4- ليس له حق إثارة المسؤولية لعدم قابليته للحل.	**4**- له حق إثارة مسؤولية الحكومة لقابليته للحل.

يجمع بين هذه الآليات هو خاصية الاستعلام أو الاستيضاح أو الاستفسار، أو السعي إلى تجميع الحقائق، أو التحقق من واقعة وصلت إلى علم النائب، أو المجلس، والوقوف على حقيقة أمرها، بالإضافة إلى أنها في النظام السياسي الجزائري لا تؤدي إلى الإثارة المباشرة لمسؤولية الحكومة، غير أنها تتباين في بعض خصائصها، والضوابط الإجرائية لممارستها، وفي الآثار الخاصة بكل منها.

ولأجل ذلك سأبحث تطبيقات هذه الوسائل بدءا بالأسئلة في المطلب الأول، والاستجواب في المطلب الثاني، والتحقيق البرلماني في المطلب الثالث، ورقابة اللجان البرلمانية في المطلب الرابع.

المطلب الأول:
تطبيقات الأسئلة وآثارها

على غرار غالبية النظم البرلمانية منها والمختلطة تتصدر الأسئلة البرلمانية آليات الرقابة في مواجهة الحكومة في التوظيف, لبساطة إجراءاتها، ويسر شروطها، ولأنها من أفضل وسائل تثمين وتوطيد العلاقة بين الحكومة والبرلمان، ودعم التعاون بينهما، فبالأسئلة يلاحق النواب كل تقصير أو إخلال في جل نشاطات الحكومة، وبواسطتها يفرضون عليها تبرير حقيقة أدائها وغاياته، فيتحقق الاقتناع والثقة بين المواطنين والنواب وأعضاء الحكومة، وقد حظيت الأسئلة لدى المشرع الجزائري بالعناية المطلوبة، فقد ظهرت بظهور المجلس التأسيسي بعد الاستقلال، ونص عليها دستور 1963، كما نص دستور 1976 على الكتابية منها، وحرص على ضبطها وتنظيمها دستور 1989، ودستور 1996، وقد خولها هذا الأخير للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء، ولبحث واقع تطبيق هذه الآلية سنتتبع مسارها عبر تحديد النصوص التي تحدد هذا المسار، وقواعد توظيفها، وضوابط الإجابة عنها، ومصيرها ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:
الأحكام التشريعية المحددة لمسار الأسئلة

أفرد المشرع الجزائري للأسئلة حيزا واسعا في الإطار الذي رسمه للرقابة، وميز ضمن هذا الحيز بين الأسئلة الشفوية والكتابية في مسارها، غير أنه لم يميز بينهما في الجوهر

والغاية[1]، و لم يحدد الأساس الذي اعتمده في هذا التقسيم، رغم أن الأعراف البرلمانية الغربية درجت على حصر أهداف السؤال الكتابي في الاستيضاح عن واقعة محددة ترتبط بتطبيق بند من بنود ومخطط الحكومة، وبالحلول التي بادرت بها في مسائل عالقة، أو بدفعها إلى المبادرة بإيجاد هذه الحلول، ولكن في حدود حوار ثنائي مكتوب بين النائب وعضو الحكومة، ولا تعرض في الجلسات العلنية، فيضيق أثرها الإعلامي، ولا يطلع على فحواها الرأي العام[2]، لكن المشرع سد هذه الذريعة بإقرار نشر الأسئلة المكتوبة والأجوبة في الجريدة الرسمية للمجلس، بينما ينفرد السؤال الشفوي بأثره الإعلامي الواسع، وامتداد نطاقه إلى جل نشاطات الحكومة، وباعتماده أداة لاستقطاب وإقناع الرأي العام، وحشد التأييد لشخص النائب وحزبه، إضافة إلى أنه جزاء يترتب على رفض الوزير الإجابة عن السؤال الكتابي, أو تأخره عن ذلك بتحول السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي[3]، فكيف أسس المشرع إجرائيا للأسئلة بنوعيها.

إضافة إلى ما أوردته من تفاصل عن آلية الأسئلة في الباب الأول، فإن المشرع الجزائري وفر جملة من الأطر القانونية ضمنها القواعد الإجرائية لتوظيف الأسئلة, كما كفل من خلالها حقوقا للسائل، وحدد القيود التي ترد على هذا الحق في كل من الدستور والقانون العضوي والقانون الداخلي لكل مجلس، وذلك على النحو التالي:

أولا: القواعد الإجرائية لتوظيف الأسئلة

---

1)– "يواجه أعضاء البرلمان صعوبة في التمييز بين موضوع السؤال الشفوي والكتابي، وهي المسألة التي أغفلها النظامان الداخليان للغرفتين، وتمسكا بالصيغة الواردة في الدستور (توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي) مما حدا ببعض أعضاء البرلمان إلى طرح أسئلة شفوية يمكن أن تكون موضوعا للسؤال الكتابي والعكس، مما يستوجب وضع معايير للتمييز بين موضوع السؤال الكتابي والشفوي".

انظر بهذا الخصوص: العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظم القانوني الجزائري بين النص والممارسة، مداخلة ألقيت في ندوة حول السؤال الشفوي والكتابة كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، دورية ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد **3** ديسمبر **2006**، ص **24–25**.

2)– " لقد استخدمت الأسئلة المكتوبة كوسيلة للحصول على البيانات والمعلومات التي يحتاجها الأعضاء والتي تتطلب بعض الوقت لإعدادها, حين لا يمكن معها الحصول عليها عن طريق الأسئلة الشفوية" انظر: وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة **2008**، ص **62**.

3)– هناك فرق بين تحويل السؤال وتحوله، فالوزير يضطر إلى تحويل السؤال إلى الوزارة المختصة إذا لم يكن السؤال من اختصاص وزارته، أما التحول فهو حق للنائب يطالب به جراء تماطل الوزير عن الإجابة عن السؤال، فيحول السؤال الكتابي إلى شفوي". انظر" د.الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص **505**.

أتاح الدستور لأعضاء البرلمان توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، كما أقر نشر الأسئلة والأجوبة طبقا لشروط نشر محاضر مناقشات البرلمان، وفقا لأحكام المادة 134 من الدستور، ويقدم السؤال الشفوي في الجلسات المخصصة لذلك والمحددة بمرتين في الشهر، طبقا لأحكام المادة 99 من القانون العضوي[1]، على أن يودع نص السؤال الشفوي لدى مكتب المجلس بعشرة أيام قبل موعد عرضه، ويحيل رئيس المجلس السؤال إلى رئيس الحكومة بشكل فوري طبقا لنص المادة 69 من نفس القانون، على أن يتكفل بتبليغ الأسئلة إلى أعضاء الحكومة وزير العلاقات مع البرلمان[2]، ويحدد موعد عرض الأسئلة والإجابة عنها، وضبط عددها بالتشاور بين الحكومة ومكتب المجلس، ولا يمكن لعضو البرلمان أن يطرح أكثر من سؤال في نفس الجلسة، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 70 من القانون العضوي، ويعرض صاحب السؤال مضمون سؤاله في الجلسة المخصصة لذلك طبقا للمادة 71 من نفس القانون.

ويودع نص السؤال الكتابي بنفس الكيفية التي يودع بها السؤال الشفوي للإجابة عنه كتابيا، وتودع الإجابة لدى مكتب المجلس في أجل ثلاثين يوما كما نصت على ذلك المادة 73 من القانون العضوي, واستنادا إلى المادة 134 من الدستور، كما ربط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تقدير فترة عرض السؤال الشفوي والإجابة عنه، والتعقيب عليه بحسب عدد الأسئلة ومواضيعها بنص المادة 68 منه، ولم يضف القانون الداخلي لمجلس الأمة في الجانب الإجرائي أي ضابط جديد إلا ما تعلق بتدوين الأسئلة في سجل خاص عند إيداعها لدى مكتب المجلس.

---

1)- "هذه الأحكام الإجرائية وردت في الوثائق التالية: أ)- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة **1996** الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم **76** المؤرخة في **8** ديسمبر **1996**.

ب)- القانون العضوي رقم **99-02**، مؤرخ في **8** مارس **1999** الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم **15** المؤرخ في مارس **1999**.

ج)-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بالجريدة الرسمية رقم **46** المؤرخة في **30** جوان **2000**.

د)- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام **2000**، الجريدة الرسمية رقم **77**".

2)- تنص المادة **4** في فقرتها الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم **98-04** المؤرخ في **17** جانفي **1998** والمتعلق بمهام وزير العلاقات مع البرلمان الصادر في الجريدة الرسمية العدد رقم **4** بتاريخ **28** جانفي **1998** على ما يلي: "تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما يلي: "…. ينظم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية والمكتوبة التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، وكذلك الأجوبة الخاصة بها، وفقا للأشكال والآجال المحددة".

وإذا ما استقرأنا مجموع المسالك القانونية التي وفرتها النصوص لتوظيف الأسئلة فإنها لا تخرج في عمومها عن الأطر القانونية لممارسة آلية السؤال بنوعيه في غالبية الدول، إلا أنها في تفاصيلها تجنح إلى تقييد توظيف هذه الآلية, لما وضعت سياجا من الإجراءات ووجهتها على النحو الذي لا يشجع على ممارستها، إضافة إلى تواجد بصمات الحكومة في جل إجراءات ممارستها بدءا باشتراط وحدة موضوعه، وخلوه من أي استهداف لشخص عضو الحكومة، ووجوب خلوه من العبارات غير اللائقة، وتحكم الحكومة في إدراجه في جدول الأعمال، ووجوب الاتفاق معها على تحديد مدة عرض السؤال[1]، وعدد الأسئلة التي ستعالج خلال كل جلسة، وإمكانية ضم الأسئلة المتماثلة[2]، أما السؤال الكتابي فيمارس خارج قيد الجدولة، فيودعه صاحبه لدى مكتب المجلس ويتلقى الجواب عنه عبر نفس المكتب من عضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال.

ثانيا : الحقوق المكفولة للسائل وقيودها

إذا كانت المادة 134 من الدستور قد مكنت عضو البرلمان من توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة، مما يعني أنه حق دستوري شخصي لكل عضو في البرلمان دون اشتراك أعضاء آخرين في ذلك، وإذا كان القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 قد أجاز ضمنيا إمكانية تقديم السؤال الشفوي من أكثر من نائب بموجب نص المادة 64 "يبلغ السؤال الشفوي من قبل نائب أو أكثر لمكتب المجلس الشعبي الوطني"، كما أكد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 99 في المادة 99 منه على إمكانية طرح المجموعة البرلمانية طرح سؤال واحد، وإمكانية طرح سؤال إضافي وهو إجراء متاح يرمي إلى جعل وقع السؤال أكثر قوة وتأثيرا على الحكومة والرأي العام، ومثال ذلك الأسئلة التي وجهتها الكتل البرلمانية إلى رئيس الحكومة أحمد أويحي بشأن تدهور الوضع

---

1)- "إذا كان حق السؤال هو حق دستوري فردي، فإن هذا لا يمنع من ضم الأسئلة المتماثلة في موضوعها والإجابة عنها في جلسة واحدة، فالنصوص تحظر الاتحاد العضوي في ذات السؤال، ولكنها تبيح الاتحاد الموضوعي في عرض الأسئلة".

انظر: " د.عمار عباس، المرجع السابق، ص47.

2)- تنص التعليمة رقم 2000/08 على أن عرض السؤال الشفوي يتم في 3 دقائق، وجواب عضو الحكومة يتم في 7 دقائق، ويكون التعقيب في دقيقتين لكل من السائل والمجيب" انظر: التعليمة رقم 08-2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000, المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية ,الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني. وانظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 140.

الأمني في البلاد سنة 1998، وقد أجاب عنها شخصيا[1]، فإن النظامان الداخليان للمجلسين قد سكتا عن هذا الحق، مما يعد قيدا على إمكانية طرح الأسئلة من الكتل البرلمانية، لأن ذلك يعطيه دفعا قويا في الاتجاه الذي يحقق الغاية منه، ورغم سكوت النصين فإن الممارسة تؤكد سريان إعمال هذه الآلية.

كما أتاح المشرع للسائل حق إنابة زميل له في تقديم السؤال الشفوي في حالة غيابه[2]، أما الحلول التي أوردتها التعليمة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني والمتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابة بشأن غياب صاحب السؤال, ففحواها أن السائل يفقد حقه في طرح السؤال[3]، ولا تتم الإجابة عنه من عضو الحكومة، ويتحول إلى سؤال كتابي، إلا إذا برر العضو غيابه بإشعار كتابي مسبق يودعه لدى مكتب المجلس لأجل تأجيله إلى الجلسة الموالية، وفي كل الأحوال لا يؤجل طرح السؤال إلا مرة واحدة[4]، في حين تتاح الإنابة[5] في الإجابة لعضو الحكومة ومن دون قيود أو شروط, كما أجازت ذلك نفس التعليمة ، ومن حقوق السائل في التشريع الجزائري إمكانية تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي, إذا بادر صاحب السؤال إلى طلب ذلك من مكتب المجلس، كما أن لصاحب السؤال إمكانية طلب سحبه[6]، كما أثبتت الممارسة إمكانية توجيه السؤال إلى أكثر من وزير[7].

1)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص **45**.

1)- عزيزة شبري، الأسئلة البرلمانية، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد السابع، أفريل **2010**, ص **232**.

-" أثبتت الممارسات البرلمانية في المجلس الشعبي الوطني قبل صدور التعليمة المنظمة للأسئلة على إمكانية طرح السؤال المبرمج, حتى وإن غاب صاحبه إذا قام بتوكيل غيره من النواب" انظر: د.عمار عباس، المرجع السابق، ص **60**.

3)- نظر المادة **5** من التعليمة رقم **2000/08** المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية,المرجع السابق..

4)-انظر المادة **5** من التعليمة رقم **08-2000** ,نفس المرجع.

5)- "إن النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة **1964** يقرر شطب السؤال في حالة غياب صاحبه, ولم يقرر حق الإنابة في عرضه" انظر: د.عمار عباس، نفس المرجع ، ص **47**.

6)- العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص **18**.

7)- "لم ينص النظامان الداخليان للمجلسين على إمكانية توجيه النائب سؤالا واحدا لأكثر من عضو من أعضاء الحكومة في وقت واحد، غير أن الممارسة تؤكد أن أحد النواب وجه سؤالا شفويا لوزير التعليم العالي ووزير العدل حول شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة، ويدعى هذا النوع من الأسئلة السؤال المتشابك، وهو نوع من الأسئلة المتداولة في البرلمان البريطاني، فهو ليس من اختصاص وزير واحد، إنما يتعداه إلى أكثر من وزير، ويشتركون في الإجابة عنه بممثل عنهم ويتحملون جميعهم مسؤوليته" انظر: عزيزة شبري، المرجع السابق، ص **230**.

وانظر: د.حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص **121**.

كما كرست النصوص القانونية حق التعقيب الذي يعني تعليق النائب على إجابة الوزير بقبول الإجابة أو رفضها، فالتعقيب إجراء يلجأ إليه السائل للرد على إجابة الوزير إذا لم يقتنع بها أو لم تكن كافية أو غير واضحة، على أن يعقب الإجابة مباشرة، ويشترط فيه خلوه من النقد والاتهام والتجريح، وأن يكون موجزا، وأن تكون غايته الاستيضاح[1]، وقد حددت المادة 4 من التعليمة رقم 2000/08 مدة التعقيب بدقيقتين، ومدة رد الوزير بدقيقتين، ويجوز لعضو مجلس الأمة التعقيب في حدود 5 دقائق، ولممثل الحكومة الرد عن التعقيب في حدود 10 دقائق. [2]

ويطرح هنا التساؤل عن حجم التضييق بعامل مدة التعقيب في المجلس الشعبي الوطني, الذي يؤدي ولا شك إلى التقليص من فرصة الحوار بين النائب وعضو الحكومة، ومن فرصة نقل انشغالات النواب، أما الفارق الزمني بين المجلسين في مدة التعقيب والرد فيعود ولا شك إلى الفارق العددي بين عدد أعضاء في المجلسين.

وإذا كنا قد تتبعنا إجراءات تحريك السؤال والحقوق المكفولة للسائل، فما هي ضوابط الإجابة والحقوق المكفولة للمجيب؟

الفرع الثاني:

ضوابط الإجابة عن الأسئلة والحقوق المترتبة عنها

لما كان حق السؤال مكفولا لعضو البرلمان، فإن عضو الحكومة ملزم بالإجابة عن انشغالات ممثلي الناخبين وتساؤلاتهم، فيتحقق عبر الإجابة إبداء رأي عضو الحكومة في المسألة المعروضة وتبرير توجهات سياسة الحكومة بشرحها وتوضيحها، وتصويب أي حكم مسبق للنواب بشأن هذا التوجه وتصحيحه، فتضمن الأسئلة بذلك للبرلمان شفافيته ومصداقيته[3]، غير أن التساؤل يطرح حول ضوابط هذه الإجابة، وما يترتب عنها لدى المشرع الجزائري؟

أولا: ضوابط الإجابة عن الأسئلة

---

1)- عزيزة شبري، المرجع السابق، ص **230**.

2)- بعد رد الحكومة، يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود 5 دقائق، يمكن ممثل الحكومة الرد في حدود عشر دقائق". انظر: الفقرة الأولى من المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

3)- "أوضح السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة عند افتتاح الدورة الخريفية للمجلس أن الاستعمال الأمثل لآلية السؤال من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصداقية، لأنه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمسؤول".انظر: د.عقيلة خرباشي،مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص **319**.

طبقا للأحكام التشريعية المحددة لمسار السؤال، فإن الإجابة عن السؤال الكتابي تتم كتابة، وذلك خلال أجل أقصاه 30 يوما، مع إمكانية طلب تمديد هذا الأجل، من تاريخ التبليغ، أما في فرنسا فيحسب الأجل من تاريخ نشر السؤال في الجريدة الرسمية[1]، إلى شهر آخر للتمكن من جمع البيانات والمعلومات التي تضمن الإجابة الوافية عن السؤال، ويودع الجواب حال إعداده لدى مكتب إحدى غرفتي البرلمان[2], ومنها يحال إلى صاحب السؤال، أما السؤال الشفوي فتتم الإجابة عنه في جلسات المجلس، وهو ما نصت عليه أحكام المادة 134 من الدستور. [3]

وضبط القانون العضوي رقم 99-02 الإجابة عن الأسئلة بجملة من الأحكام حيث أكد على تخصيص جلستين كل شهر لعرض الأسئلة والإجابة عنها في كل من غرفتي البرلمان في المادة 19 منه[4]، ولكن من دون تحديد يوم محدد للإجابة على غرار ما هو معمول به في فرنسا وانجلترا[5]، ويتم ضبط عدد الأسئلة الشفوية واليوم الذي تتم فيه الإجابة عنها بالاتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة طبقا للمادة 70 منه [6].

وباستقراء هذه الضوابط نستنتج أنه ليس لصاحب السؤال الحق في طلب إدراج سؤاله في جلسة معينة، إنما يتم ذلك بالاتفاق بين الحكومة ومكتب الغرفة المعنية، ويحكم الإجابة عن السؤال استعداد المجيب للإجابة في الجلسة المقررة ,على أن تكون الأولوية في الإجابة للسؤال الأقدم ورودا إلى المكتبة، أي وفقا لترتيبه في سجل الإيداع، كما يخضع كل ذلك

---

1)– د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 02.

2)– انظر: المادة 73 من القانون العضوي، المرجع السابق.

3)– " تنص المادة 134، الفقرة الثانية من الدستور: "ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه 30 يوما"، وفي الفقرة الثالثة من نفس المادة: "وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس".

4)– المادة 19 من القانون العضوي تنص على ما يلي: "تخصص جلستان شهريا للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة ولأجوبة أعضاء الحكومة عنها".

5)– "تحدد غالبية البرلمانات مدة زمنية معينة تخصصها للأسئلة الشفوية كما تحدد عدد الأسئلة التي تدرج في جدول الأعمال، وتقدر المدة في فرنسا بساعة، وساعة وربع في انجلترا، وفي حالة عدم توفر الوقت الكافي لطرح الأسئلة كلها تؤجل إلى جلسة قادمة، أو تتم الإجابة عنها كتابة، كما تخصص انجلترا الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة الشفوية، أما في فرنسا فتحدد بثلاث جلسات في الجمعية الوطنية للأسئلة الشفوية أسبوعيا، فيوم الثلاثاء والأربعاء من الساعة الثالثة إلى الساعة الرابعة مساء مخصصة للأسئلة الموجهة إلى الحكومة، وتخصص صبيحة يوم الثلاثاء للأسئلة الشفوية دون مناقشة" انظر: د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 53، وانظر: كورين لوكيان، إجراءات الأسئلة كوسيلة للرقابة البرلمانية في التجربة الفرنسية، دورية ملتقى المؤسسات، المرجع السابق، ص 67.

6)– انظر المادة 70 الفقرة الثانية من القانون العضوي، المرجع السابق.

لعدد الأسئلة التي يمكن أن تطرح، وهذا بغض النظر عن مدى أهمية موضوع السؤال أو خطورته أو استعجاليته[1], كما أن مدة عرض السؤال، ومدة الإجابة عنه ومدة التعقيب والرد على التعقيب محكومة هي الأخرى بعدد الأسئلة، ومواضيعها طبقا لنص المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بينما خولت المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة[2] رئيس الجلسة تقدير مدة عرض لسؤال، ولم تحدد مدة الإجابة إنما حددت مدة التعقيب بخمس دقائق للسائل، وعشر دقائق لممثل الحكومة للرد على التعقيب، وتوفر هذه الترتيبات حقوقا للمجيب، كما قد ترتب حق إجراء مناقشة يبررها جواب عضو الحكومة، وهو ما سنعالجه فيما يلي:

1- حقوق ممثل الحكومة المجيب: للمجيب حقوق أقرتها النصوص أو أثبتتها الممارسة وتتمثل فيمل يلي:

أ- **الحق في الامتناع عن الإجابة:** لا يقصد به الامتناع المطلق إنما يرتبط هذا الامتناع بأسباب مشروعة، أن يكون مضمون السؤال ينطوي على مسألة تتعارض مع المصلحة العامة، أو تؤدي الإجابة عنه إلى إفشاء أسرار الدولة، أو لأن الإجابة عن السؤال لا تدخل في اختصاص الوزير، أو لافتقار الوزارة للبيانات والمعلومات المطلوبة، أو لأن المعلومات المطلوبة يستعصى جمعها في الوقت المحدد.

ومع معقولية بعض هذه المبررات، فإن بعضها لا يصمد أمام حق السائل في الإجابة عن سؤاله، وهو غير مقنع أمام توافر شبكة تدفق المعلومات، وإطارات وأجهزة مختصة لجمعها في ظل التطور التكنولوجي المتسارع الذي يتيح جمع البيانات والمعلومات[3], إذا كانت الحجة هي عدم التمكن من جمع البيانات والمعلومات.

ب- الحق في الإنابة: رغم أنه لا يوجد نص صريح يجيز للمجيب الحق في الإنابة، إلا أن الممارسة البرلمانية تؤكد قيام بعض الوزراء بالإجابة نيابة عن زملائهم، وغالبا ما ينوب الوزراء في الإجابة عن رئيس الحكومة، كما تولى الوزير المكلف بالعلاقات مع

---

1)- العيد عاشوري، المرجع السابق، ص 18.

2)- المادة 76 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة تنص على أنه: "يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة يقدرها رئيس الجلسة، بعد رد الحكومة يجوز لصاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس دقائق ,ويمكن ممثل الحكومة الرد عليه في حدود عشر دقائق"

3)- عزيزة شبري، المرجع السابق، ص 231.

البرلمان الإجابة نيابة عن رئيس الحكومة، وعن بعض الوزراء في العديد من المرات، مما عدها النواب تقصيرا من الوزير المختص، وعائقا أمام تحقيق غايات السؤال.

ج- **حق المجيب في تأجيل الإجابة:** ويقترن هذا الحق عادة بعدم إمكانية جمع المعلومات أو البيانات، أو لأنه السؤال يتعلق بالقضايا ذات المصالح الحيوية, فقد خولت النصوص القانونية إمكانية الامتناع عن الرد الفوري وتأجيل الإجابة إلى جلسة أخرى[1].

وإذا كانت ضوابط الإجابة ترتب حقوقا لممثل الحكومة المجيب فإنها ترتب أيضا حق السائل وحق أعضاء البرلمان في إجراء مناقشة لجواب ممثل الحكومة عن السؤال الشفوي والكتابي على حد سواء، فما هي ضوابط هذه المناقشة وماذا يترتب عنها ؟

ثانيا : مناقشة جواب ممثل الحكومة

إن حق المناقشة متاح لكل الأعضاء بالغرفتين، وينصب على الجواب عن السؤال الشفوي والكتابي على حد سواء، ويقيد الدستور المناقشة بشرط عدم اقتناع أعضاء المجلس بالإجابة[2]، ويشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة توقيع 30 عضوا لفتح مناقشة للجواب عن السؤال الكتابي، على أن يودع لدى مكتب المجلس لدراسته، وإحالته على المجلس للتصويت عليه، فإذا ما حاز الأغلبية تجري المناقشة[3]، بينما سكت النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عن النص على إجراءات تحريك المناقشة واعتمد في ذلك على العرف البرلماني، باعتماد العدد المطلوب في اللائحة, وهو عشرون عضوا لطلب إجراء المناقشة، وهو ما تم فعلا في الفترتين التشريعيتين الرابعة والخامسة.

ولما كانت المناقشة أداة لسد الثغرات الواردة في الإجابة، وتعميق النقاش حولها لاستكمال واستيضاح الحقائق المرتبطة بها والتي تخص عادة قضايا سياسية هامة، فإن تقييدها بشرط جمع توقيعات 30 عضوا في مجلس الأمة، وفي ظل وجود ثلث رئاسي معين، يقلل ولا شك من فرص إجرائها، في حين أن حظوظ أعضاء المجلس الشعبي الوطني في توقيع طلبها هي أكبر وأوفر، إضافة إلى أن الأحكام التشريعية سكتت كلية عن معايير

---

1)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 65.

2)- المادة 134 الفقرة الرابعة من الدستور: "... إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويا كان أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"

3)- المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تنص على ما يلي: "إذا تبين أن جواب عضو الحكومة الكتابي يبرر إجراء مناقشة، تفتح هذه المناقشة بطلب يقدمه 30 عضوا يودع لدى مكتب مجلس الأمة".

وإجراءات سير جلسة المناقشة، كما أنه من غير المنطقي فتح مناقشة[1] حول الإجابة عن السؤال الكتابي الذي يعد في حقيقته حوارا ثنائيا مكتوبا بين السائل والمجيب، فمن أين للنواب بمحتوي هذا الجواب[2]، كما اشترط القانون العضوي في المادة 74 فقرة 2 اقتصار المناقشة على عناصر السؤال الشفوي والكتابي، وهو قيد موضوعي يحد من الخوض في بواعث وغايات المسألة المعروضة للنقاش، ويضيق من مجال النقاش الذي يصب في تحديد المسؤوليات[3].

وإذا ما رتب الجواب فتح مناقشة فهو ثمرة مهمة وإيجابية، غير أنه لم يحدث عبر تاريخ الممارسة البرلمانية في الجزائر أن رتبت المناقشة إصدار لائحة من أي من المجلسين، والتي قد ترتب هي الأخرى تصويتا على ملتمس الرقابة، في حين أن البرلمانات في النظم البرلمانية تستطيع فعل ذلك[4]، فتتعزز منزلة الأسئلة بين أدوات الرقابة الفعالة.

إن بحثنا في ضوابط تحريك الأسئلة والإجابة عنها لا يكفي، إنما من الضروري بحث المصير الذي يؤول إليه السؤال من وراء إعمال هذه الضوابط في الواقع، وهو ما سنعرضه ضمن الفرع الثالث من هذا المطلب:

الفرع الثالث:

مصير الأسئلة البرلمانية

على ضوء الضوابط المحددة لمسار الأسئلة وتطبيقها يتحدد مصير السؤال، فعند تحريك هذه الإجراءات يحدث أن يواجه السؤال مصير السقوط, أو بقاءه دون جواب, أو إعادته إلى صاحبه لغموضه، أو تأجيله لعدم كفاية المعلومات، أو عدم الرد عليه لعدم الاختصاص دون أن يكون للوزارة صلاحية تحويل السؤال، وإذا لم يواجه السؤال بعارض من

---

1)– "لقد تم إجراء مناقشة لجواب رئيس الحكومة مرتين في الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الشعبي الوطني، تعلقت الأولى بإجراء مناقشة الوضع الأمني في البلاد، وقد وقع على طلب المناقشة **172** نائبا، وصادق المجلس على الطلب بتاريخ **2** فيفري **1998**م، والثانية تتعلق بالوضع العام للبلاد، وقد صادق المجلس على الطلب بتاريخ **20** جويلية **2001** وبتاريخ **30** مارس **2003** صادق المجلس على طلب مناقشة الوضع في العراق بعد جواب عضو الحكومة عن سؤالين وجها إلى وزير الشؤون الخارجية حول هذا الموضوع" انظر: العيد عاشوري، المرجع السابق، ص **23**.

2)– "تثبت الممارسة البرلمانية أنه لم يتم لحد الآن إجراء مناقشة لأي جواب عن السؤال الكتابي" العيد عاشوري، نفس المرجع، ص **22**.

3)– تنص المادة **74** الفقرة الثانية من القانون العضوي رقم **99 –02** على ما يلي: "يجب أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة".

4)– د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص **505**.

العوارض المذكورة فإن مصيره في البرلمان الجزائري لا يتعدى إجابة عضو الحكومة عنه، وإمكانية التعقيب والرد عليه، وإمكانية فتح مناقشة عامة لإجابة العضو، أو تحول السؤال إذا تأخر الرد أو تغيب صاحب السؤال ولم يقدم مبررا، وقد تم التطرق إلى بعض عوارض السؤال أو الحالات التي يؤول إليها عبر مسار تحريكه ، وذلك في الباب الأول من هذا البحث، لذلك سأقتصر على تفصيل المستجد منها:

1-**حالة سقوط السؤال:** يسقط السؤال إذا اعترضه أحد عوارض السقوط الخمسة وهي: زوال عضوية السائل إذا ما استقال أو أبطلت عضويته، أو إذا ما انتفت الصفة عن عضو الحكومة الذي وجه إليه السؤال، أو إذا انتهت دورة انعقاد البرلمان، ,أو إذا تنازل السائل عن سؤاله أو سحبه أو استرده، وقد أجازت التعليمة رقم 2000/08 حق السائل في سحب سؤاله[1].

2- **حالة عدم الرد على السؤال:** قد يؤول مصير السؤال إلى حالة عدم الرد عليه, فيصبح عديم الجدوى إذا لم يتم الرد عليه خلال الفترة التشريعية، وقد يعود ذلك إلى رد الوزير المعني كتابيا عبر وزارة العلاقات مع البرلمان بأن السؤال لا يدخل في اختصاص قطاعه، ومن دون أن تكون للوزير صلاحية تحويل السؤال إلى الجهة المختصة، كما أن عدم الرد على عدد هام من الأسئلة قد يعود إلى العدد الهائل من الأسئلة المودعة، وهو إشكال قائم حتى في أعرق البرلمانات[2].

وتشير الإحصائيات أن حالة عدم الرد في البرلمان الجزائري ظاهرة ملحوظة تتميز بارتفاع نسبتها بالمقارنة بالأسئلة المودعة، فالحكومة لم تجب في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002) عن 143 سؤالا وجهه أعضاء الغرفتين, وفي الفترة ما بين (2002-2007) لم تجب الحكومة عن 110 سؤالا وجهه أعضاء الغرفتين[3]، وقد يرفض الوزير

1- العيد عاشوري، المرجع السابق، ص **12**.

2- نفس المرجع ، ص **25**.

(**3**)- د.عقيلة خرباشي، "مركز مجلس الأمة..." المرجع السابق ، ص **319**.

الإجابة لعدم توافر المعلومة أو لطابعها السري[1], أو لأن قيدا دستوريا أو عرفيا يمنعه من الرد على السؤال [2].

3- حالة التأجيل: وهو إجراء يلجا إليه السائل إذا ما قدم عذرا مشروعا لغيابه، فللمجلس أن يؤجل عرض السؤال إلى جلسة أخرى، كما يلجأ إليه الوزير بحجة عدم جاهزية المعلومة المطلوبة، مما يؤخر الإجابة ويطيل المدة بين إيداع السؤال والإجابة عنه[3].

4- حالة تحول السؤال: وهو جزاء يترتب على غياب صاحب السؤال، فيتقرر تحول السؤال الشفوي إلى سؤال كتابي، هذا إن لم يتقرر إسقاطه، كما أنه جزاء يترتب على تأخر عضو الحكومة عن الرد على السؤال الكتابي, فيتقرر تحول السؤال الكتابي إلى سؤال

---

(1)- "خول النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة **1964** رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للحكومة ,الامتناع كتابيا عن الإجابة عن الأسئلة بحجة أن المصلحة ا لعامة تستدعي ذلك" د. عمار عباس المرجع ا لسابق، ص **65**.

(2)- ترد قيود على حق السؤال في النصوص الدستورية، كما أن هناك قيودا تستند إلى الأعراف البرلمانية تحول دون إجابة عضو الحكومة عن السؤال، ومن القيود التي تستند إلى النصوص الدستورية: أ- إذا تعلق السؤال بالاختصاصات التي يباشرها الرئيس منفردا. ب- الاختصاصات المتعلقة بأمور الدولة كتعيين رئيس الوزراء وإنهاء مهامه.

ومن القيود التي تستند إلى الأعراف البرلمانية يمكن ذكر ثلاثة قيود:

1- إذا كانت الأسئلة تتعلق بحق العفو الخاص أو السلطة السياسية لرئيس الجمهورية، إذ تتجه بعض الدساتير إلى استبعاد حق العفو من نطاق توجيه الأسئلة. **2**- إذا تعلق السؤال بالموضوعات الخاصة بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، **3**- الموضوعات الخاصة باختصاصات الحكومة الأجنبية.

كما أن هناك قيودا تنص عليها الأنظمة الداخلية للمجالس كتعلق السؤال بقضايا شخصية" انظر: وسيم حسام الدين الأحمد،الرقابة على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي،منشورات الحلبي الحقوقية,بيروت, سنة **2008**,ص **48**، **49**، **50**.

(3)- علاوة على الدأب على التأجيل فإن التماطل في الإجابة هو أيضا ظاهرة ملحوظة في تجربتنا، إذ يؤكد الجدول الموالي المأخوذ من حصيلة نشاط مجلس الأمة، هذا التماطل والتأجيل في الإجابة عن الأسئلة الكتابية خاصة:

صاحب السؤال الكتابي	تاريخ تبليغ السؤال لعضو الحكومة	تاريخ إجابة عضو الحكومة	عضو الحكومة المعني بالسؤال
نبيل هوامل	**3** أفريل **2000**	**31** ماي **2000**	وزير النقل
صلاح الدين قنيفي	**28** جوان **2000**	**16** أكتوبر **2000**	وزير المالية
مقران آيت العربي	**29** نوفمبر **2000**	**22** جانفي **2001**	وزير الداخلية
محمد بوديار	**12** جوان **2001**	**15** أوت **2001**	وزير الموارد المالية
محمد بوديار	**12** جوان **2001**	**8** نوفمبر **2001**	وزير المالية
محمد بوشكير	**11** مارس **2003**	**15** نوفمبر **2003**	وزير الداخلية
بوجمعة صويلح	**4** مارس **2007**	**29** أفريل **2007**	وزير العدل
مسعود بدرخان	**2** جويلية **2007**	**8** أوت **2007**	وزير الفلاحة

شفوي[1]، وبإمكان عضو البرلمان في بعض النظم طلب ذلك، كما بإمكانه تحويله إلى استجواب، وقد يؤدي هذا التحول إلى حد إثارة المسؤولية السياسية للحكومة للوزير، وهذه آلية رادعة إذا ما سمح بتوظيفها، وتفرض على عضو الحكومة الرد على الأسئلة البرلمانية وإيلائها العناية اللازمة.

وما يستخلص من هذا المطلب المتعلق بواقع توظيف الأسئلة البرلمانية في البرلمان الجزائري أنها تبقى آلية استعلامية محدودة الأثر، هدفها إعلامي في الغالب حتى وإن وفر لها المشرع الجزائري ضوابط وحدودا لتوظيفها توظيفا سليما تحقق الغاية المرجوة منها، غير أن الممارسة أثبتت أن غالبية هذه الضوابط تشكل عقبات وقيودا لا تسمح بتحقيق هذه الغاية.

المطلب الثاني:

الرقابة بآلية الاستجواب

إلى جانب الأسئلة خول المشرع الجزائري توظيف آلية الاستجواب للمجلسين على حد سواء[2]، باعتبارها آلية رقابية استعلامية، تأخذ بها الدول التي تتبنى النظام المختلط أو شبه الرئاسي الذي يتقلص فيه حيز فاعلية الاستجواب في اتهام الحكومة، أو ترتيب إثارة مسؤوليتها، وهذا على عكس الدول التي تتبنى النظام البرلماني التي تعد فيه آلية الاستجواب من أمضى وأغلظ وأخطر آليات الرقابة، وأكثرها فعالية في تهديد الحكومة، بل وإسقاطها، والتطرق إلى واقع تطبيق هذه الآلية في الجزائر يفرض تحديد ضوابطها الإجرائية، وتطبيقاتها ومصيرها، وذلك ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

ضوابط تحريك آلية الاستجواب

إن مركز الاستجواب في النظام السياسي الجزائري, وفي جل النظم المختلطة, لا يتعدى توفير الفرصة للنواب وللرأي العام مناقشة السياسة العامة للحكومة، وتمكينهم من مراقبتها بشأن قضايا الساعة الهامة والمصيرية، فتتيح لهم بذلك التأثير على تصرفاتها، عبر

---

(1)– د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص **505**.

(2)– "لما وسع المشرع الجزائري توظيف آلية الاستجواب إلى مجلس الأمة فإنه لم يتشدد بالمقابل في الآثار التي ترتبها هذه الآلية في كلا المجلسين، إنما خول نفس الحق لمجلس الأمة، ولكن بنفس الآثار التي يرتبها الاستجواب في المجلس الشعبي الوطني".

إجبارها على مراعاة مواقفهم وتبرير اختياراتها السياسية[1]، فيحصل من تكرار ممارسة هذه الآلية الاقتناع بوجود هيئة تراقب الحكومة[2]، وتتتبع كل اختلال في تصرفاتها، مما يجعل أداءها مقرونا بالحذر والحرص الدائب على عدم الوقوع في الأخطاء التي تربكها وتحرجها أمام النواب عبر استجوابها، ومناقشتها، أو اللجوء إلى طلب تشكيل لجنة تحقيق في حال عدم اقتناع النواب بالإجابة[3]، وهو أقصى ما يمكن أن يرتبه الاستجواب في الجزائر، بينما يحتل الاستجواب في النظم البرلمانية العريقة مركزا قويا وخطيرا ومغلظا، فهو بهذا المعنى تلك الآلية التي تحمل بين طياتها لوم الحكومة وتجريح سياستها[4]، أو محاسبة أحد أعضائها، فهو صحيفة اتهام تستند على أدلة وقرائن[5]، تنتهي إلى فتح مناقشة أمام المجلس لتحريك مسؤولية الحكومة أو الوزير، فيرتب سحب الثقة منها متضامنة أو من الوزير أو الوزراء في حال الإدانة.

فآلية الاستجواب وككل آليات الرقابة تستمد أهميتها من الآثار التي ترتبها، ولما كان أثرها في الجزائر يفرض إدراجها ضمن الأدوات التي لا ترتب المسؤولية السياسية, بالنظر إلى تبني النظام السياسي الجزائري لآلية ملتمس الرقابة لتحريك مسؤولية الحكومة, على غرار المشرع الفرنسي ومن نحا نحوه من الدول المغاربية، وانطلاقا من هذا المعطى، ولئلا يتجاوز استعمال الآلية حدود الإطار الذي رسمه الدستور لتوظيف الاستجواب فإن النظام الداخلي للمجلسين والقانون العضوي ضبطا إجراءات توظيفه في حدود هذه الغاية بنص المادة 133 من الدستور: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة"، فما هي ضوابط مباشرة الاستجواب؟

وما دامت المادة 133 من الدستور قد خولت النواب استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة، فإن هذا يتحقق عبر جملة من الضوابط تتحدد فيما يلي:

---

(1)- د. السعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984, ص 335.

(2)- نفس المرجع.

(3)- "لم ينص دستور 96 ولا القانون العضوي رقم 02/99، ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على هذا الأثر، إنما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، وحتى وإن أبقته الممارسة البرلمانية فيما بعد فإن تأثير الإجراء يبقى مرهونا بمدى قوة تأثير تقرير لجنة التحقيق وكذا حجم تأثير إجراء آلية مناقشة الإجابة في الجلسة".

(4)- د. حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص 791.

(5)- نفس المرجع.

أولا: ضوابط المبادرة بالاستجواب

تثبت التقاليد البرلمانية أحقية النائب الواحد في المبادرة بالاستجواب كأصل عام[1]، غير أن العواقب الوخيمة لمباشرته ألجأت الكثير من الدول إلى فرض قيد على هذا الأصل ومنها الجزائر، فقد ازداد شرط نصاب عدد المبادرين بالاستجواب طرديا عبر التجربة الدستورية من 5 أعضاء في دستور 1989 إلى 30 عضوا في دستور 96، وفي المجلسين على السواء[2]، بينما نصت المادة 132 من النظام الداخلي للمجلس الوطني التأسيسي لسنة 1962، على وجوب توقيع 50 عضوا على لائحة تتضمن طلبا لتقديم استجواب للحكومة[3].

وقد يكون من اليسير جمع توقيع ثلاثين عضوا في المجلس الشعبي الوطني، لكن هذا يستعصي على المبادر بالاستجواب لأجل جمع توقيع 30 عضوا في مجلس الأمة لقلة عدد أعضائه، وقد أدى هذا إلى عدم توظيف آلية الاستجواب في مجلس الأمة لحد الساعة، مما يقتضي معه تقليص النصاب المطلوب بالنسبة لهذا المجلس، وفي كلتا الحالتين يبقى شرط النصاب عائقا يكبح لجوء أعضاء البرلمان إلى توظيف هذه الآلية.

أما الطرف الذي يوجه إليه الاستجواب فهو الحكومة، بنص المادة 133 من الدستور: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة.." فيما تشير نظم أخرى إلى توجيه الاستجواب إلى عضو الحكومة، أو إلى الوزير، أو إلى الوزير الأول، أو إلى رئيس الحكومة، غير أنه لا يوجد في الجزائر ما يمنع توجيه الاستجواب إلى قطاع وزاري معين، ويقع على عاتق الوزير المختص الإجابة عن هذا الاستجواب.

فالجهة التي يستهدفها الاستجواب تثير إشكالية الرد الشخصي لمن وجه إليه الاستجواب أو تفويض وزير آخر للرد، ولكن مادام الاستجواب يوجه إلى الحكومة طبقا لنص المادة 133، فهذا يعني أن الاستجواب ليس موجها بالضرورة إلى رئيس الحكومة، وهذا يفهم منه إمكانية إنابة رئيس الحكومة لأحد أعضاء الحكومة للإجابة عن الاستجواب، حتى ولو

---

(1)- "يخول الدستور المصري في المادة 125 منه، والدستور الكويتي في المادة 100 منه، والدستور اللبناني في المادة 37 منه، إمكانية مبادرة نائب واحد بمباشرة الاستجواب".

(2)- تنص المادة 65 فقرة 1 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي: "يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه، حسب الحالة، على الأقل ثلاثون نائبا، أو ثلاثون عضوا في مجلس الأمة، إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه".

(3)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 171.

كان الاستجواب موجها إلى رئيس الحكومة، لأنه لا يوجد نص يلزم رئيس الحكومة بالإجابة شخصيا عن الاستجواب[1]، ذلك لأنه لا يفهم من نص المادتين 64، 65 من القانون العضوي رقم 99-02 ما يدعم مطلب النواب بالإجابة شخصيا عن الاستجواب الموجه إلى رئيس الحكومة، وتلك عقبة كأداء في تطبيق مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، فالسلطات المخولة لرئيس الحكومة أوسع نطاقا من سلطات الوزير، فلا يعقل أن يتحمل الوزير وزر رئيس الحكومة بشأن السياسة العامة للحكومة، إنما يتحمل أوزار قطاعه الوزاري في هذا المجال.

ثانيا: ضوابط إيداع الاستجواب

يودع الاستجواب محررا لدى مكتب الغرفة المعنية، وهذا قياسا على ما نصت عليه المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يودع نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة ويوزع على الأعضاء، ويعلق بمقر المجلس، ويبلغه رئيس الغرفة إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه, طبقا للفقرة الأولى من نص المادة 65 من القانون العضوي رقم 99-02, على أن يحدد رئيس المجلس المعنى وبالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب، ويكون ذلك تحديدا خلال الخمسة عشر يوما الموالية للإيداع، وهذا طبقا للمادة 66 من نفس القانون، لكن هذه الضوابط تثير جملة من الملاحظات تنصب الأولى منها على أن المجلس لا ينفرد بتحديد تاريخ الجلسة المخصصة لعرض الاستجواب، فبإمكان الحكومة تأجيل الموضوع تفاديا لإحراجها وإرباكها فيحيل التأجيل موضوع الاستجواب إلى موضوع غير ذي معنى, عندما لا يصبح من قضايا الساعة بفعل طول المدة، فيما سكت النظام الداخلي لمجلس الأمة عن تحديد أجل التبليغ وموعد جلسة الاستجواب، فيكون بذلك قد أحال المسألة إلى القانون العضوي في المواد 65، 66، 67 منه.

---

(1)- "لقد أثارت مسألة الرد الشخصي للوزير الأول عن الاستجواب الموجه إليه خلافا بين رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم ورئيس المجلس, بشأن الاستجواب المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية، حين انسحب المبادرون بالاستجواب من الجلسة العلنية المنعقدة يوم **9** جانفي **2003**، وقد أجاب رئيس المجلس آنذاك على مطلب نواب حركة مجتمع السلم بأنه "للنائب الحق في طرح الاستجواب على الحكومة، وهذه الأخيرة من واجبها أن ترد عليه، لكن ليس في نص القانون ما يدل على أن رئيس الحكومة ملزم شخصيا بالرد على الاستجواب، لأنه موجه للحكومة ككل، وليس لشخص، إذن فالحكومة لها كل الصلاحيات القانونية لتفويض أي وزير للرد على الاستجواب، وطبقا للمادتين **133**، **134** أحيل الكلمة إلى السيد وزير العلاقات مع البرلمان المفوض من قبل رئيس الحكومة ليجيب على الاستجواب" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **34** المؤرخة في **3** فيفري **2003**.

ثالثا: اقتران موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة

باستقراء نص المادة 133 من الدستور: "... يمكن استجواب أعضاء الحكومة في إحدى قضايا الساعة.." نستنتج أن تقديم الاستجواب مقرون بشرط موضوعي يتعلق بقضية من قضايا الساعة، غير أن العبارة تتسم بالعمومية والغموض وتفتح المجال واسعا للتأويل، وتبعث على الحيرة والتردد، لأن مجالها واسع، ففي بلد بحجم الجزائر لا يمر يوم إلا وتبرز فيه جملة من قضايا الساعة التي تستقطب اهتمام الرأي العام، وتشغل الدولة، مما يطرح إشكالية أنسبها وأولويتها، ومصدرها ونطاقها، وحجم تأثيرها، وقد عرفها خالفة معمري بأنها: "كل قضية تكون موضوع انشغالات آنية"[1].

فقضايا الساعة يستقيها النواب من تحسسهم لانشغالات ناخبيهم، أو من الاتجاه المركز والمطرد لوسائل الإعلام والرأي العام، أو قد تكون نابعة من الحوار المستمر بين النواب والحكومة، كما يمكن أن تثيرها الأحزاب وجمعيات المجتمع المدني في تجمعاتها[2].

وعلى الرغم من أن النص الوارد في الدستور لا يضع قيودا على النواب في إثارة قضايا الساعة، إلا أنه بالمقابل يفتح المجال لتفسير وتأويل الحكومة، ويعزز سلطة تقديرها في تحديد ما هو من قضايا الساعة، وما لا يعد من قضايا الساعة، وقد يؤيدها مكتب المجلس في ذلك إذا كان مساندا لها، مما يؤدي بالحكومة إلى استبعاد كل ما يحرجها من استجوابات تنطوي على مواضيع يراها النواب من قضايا الساعة، فتفلت بذلك من كل ما يربكها ويسيء إلى صورتها أمام الرأي العام، ويعد إجراء تأجيل الاستجواب حتى لا يصبح من قضايا الساعة منفذا للحكومة للإفلات من كل نقد أو ضغط يمارسه عليها أعضاء المجلس.

كما أن المشرع لما قيد الاستجواب بشرط موضوعي هو اقتران موضوع الاستجواب بإحدى قضايا الساعة يكون قد ماثل بين الاستجواب وقضية الساعة، أو ما يسمى بأسئلة الساعة[3] في النظام البريطاني، فالمشرع احدث خلطا بين الاستجواب وقضية الساعة المختلف حولها [4].

---

(1)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 167.

(2)- نفس المرجع.

(3)- "إن أسئلة الساعة (*questions time*) تجد أصلها في بريطانيا، وهي تتميز بسرعة تسجيلها، والإجابة عنها، وهي غير محددة بيوم معين، والنائب لا يتمتع إلا بدقيقتين للرد على جواب الوزير". انظر: د.سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 333.

(4)- د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري... المرجع السابق، ص 503.

رابعا: عرض الاستجواب والإجابة عنه

يحدد كل مكتب من غرفتي البرلمان وبالتشاور مع الحكومة الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب, على أن يكون خلال الخمسة عشر يوما من تاريخ الإيداع، طبقا لنص المادة 66 من القانون العضوي رقم 99-02، وتنظم المادة 67 منه عرض الاستجواب فتنص على أنه: "يقدم مندوب أصحاب الاستجواب عرضا يتناول فيه موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، تجيب الحكومة عن ذلك"، فالنصان يحددان إجراءات تحديد جلسة الاستجواب ومضمونها، حيث يقدم في الموعد المحدد مندوب أصحاب الاستجواب نصه كاملا[1]، ثم يجيب عضو الحكومة عن الاستجواب, وهذا وفقا للفقرة الأولى من نص المادة 67 "تجيب الحكومة عن ذلك" وتثير الفقرة جملة من الملاحظات منها أنه لا يوجد في النص ما يلزم الحكومة بالإجابة[2]، ولا بالاستجابة إلى طلب إجراء مناقشة ، أو أي إجراء آخر يراه المشرع ضروريا في حالة عدم اقتناع المستجوبين بالإجابة، كما أنه لا يفهم من لفظة الحكومة، أهو رئيسها أو الوزير المختص؟ أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان؟ أو هم جميعا؟

فلطالما وجه النواب استجوابات إلى رئيس الحكومة شخصيا، ولكنه يتغيب أثناء الجلسة ويفوض وزيرا للإجابة نيابة عنه، فقد أجاب وزير العدل نيابة عن رئيس الحكومة في الاستجواب المتعلق بتزوير الانتخابات لسنة 97، مما عد التصرف في نظر النواب انتقاصا من قيمتهم[3] ومساسا بمركز البرلمان نفسه.

ولئن تذرعت الحكومة في حال الإنابة بتضامنها أمام البرلمان، مما يخولها تعيين من ينوب عنها في الإجابة, كما يخول للنواب أن يعينوا من ينوبهم في عرض الاستجواب، فإن الممارسة أثبتت أن الرخصة تجعل الاستجواب مماثلا للسؤال الشفوي في العرض والإجابة

---

(1)- " لقد دعا رئيس المجلس الشعبي الوطني، أحد المستجوبين بالتقيد بمضمون الاستجواب، فالمقدمة لم تكن واردة، أي أنه لم يورد في العرض المقدمة التي أدرجت في نص الاستجواب" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **259** المؤرخة في **2001/4/23** ص **4**.

(2)- د. الأمين شريط ،خصائص التطور الستوري, المرجع السابق ، ص **503**.

(3)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص **183**.

[1]، وكان حريا بالمشرع أن يدعم آلية الاستجواب بدعائم تجعله الأقوى والأشد في الإجراء، وفي الآثار.

إضافة إلى ضوابط تحريك الاستجواب، فإنه ينبغي أن يستوفي هذا الأخير جملة من الشروط والضوابط الموضوعية والتي تتلخص في التالي:

تستخلص شروط الاستجواب من شروط عامة تشترطها غالبية النظم، ومن شروط خاصة تفرضها النصوص القانونية أو النظم الداخلي أو تؤكدها الممارسة البرلمانية، وقد سبق أن عالجتها بالتفصيل في المبحث الخاص بالاستجواب في الباب الأول، غير أنه يجدر التذكير بها بإيجاز بربطها بالحالة الجزائرية:

ا- علاوة على اقتران الاستجواب بإحدى قضايا الساعة.

ب- ينبغي أن يرد الاستجواب في إطار الدستور ولا يخرج عنه في موضوعه، فإذا كان طابع الاستجواب اتهاميا يتتبع عثرات الحكومة ,ويواجهها بالقرائن والأدلة التي تؤكد مخالفتها للدستور والقانون, فمن باب أولى أن يتطابق الاستجواب في حد ذاته مع الدستور.

ج- يجب أن لا يخرج موضوع الاستجواب عن نطاق النشاط الحكومي, على قاعدة حيثما تكون السلطة تكون المسؤولية، وليس من شان المستجوب تحميل رئيس الحكومة أو الوزير المسؤولية عن مسألة تخرج عن اختصاصهما.

د- أن يكون الباعث على الاستجواب تحقيق المصلحة العامة، وهو شرط أساسي نصت عليه المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 77[2]، فقد أكدت بأنه لا يترتب على طلب الاستجواب متابعة إذا اتضح أنه لا علاقة له بالمصلحة العامة، ومع تبعية جل أعضاء المجلس للحزب المساند للحكومة, فإن مواقفهم يطبعها التردد بشأن تفسير طبيعة هذه المصلحة لنسبيتها[3]، فتكون هذه الذريعة وسيلة لاستبعاد ما يحرج الحكومة ويربكها من الاستجوابات، ومع ذلك فإن هذا الشرط في غاياته يسد الباب أمام التوظيف الشخصي للآلية، واستغلالها كأداة لتصفية حسابات شخصية آنية لا علاقة لها بالشأن العام.

(**1**)- "إن المشرع الجزائري لما وضع ضوابط للاستجواب والسؤال الشفوي، فإنه قد تشدد في وضع ضوابط إجرائية للسؤال تقترب في شكلها وموضوعها من ضوابط الاستجواب، وأفرغ الاستجواب من آثاره وفعاليته إلى حد جعله شبيها بالسؤال الشفوي".

(**2**)- تنص المادة **150** من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة **1977** على ما يلي: "يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستجواب أية متابعة عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة".

(**3**)- د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص **337**.

كما تحظر غالبية النظم، ومنها الجزائر، قبول عرض موضوع استجواب سبق الفصل فيه في نفس الفترة التشريعية، إلا إذا تضمن وقائع طارئة مستجدة تفرض عرضه في نفس الفترة، ومع ذلك فإن الممارسة أثبتت تكرار عرض الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه سيد أحمد غزالي رئيس الحكومة السابق حيث استجوب النواب الحكومة بشأنه بتاريخ 2000/11/08، وأعادوا استجوابها عن نفس الموضوع بتاريخ 2001/03/29[1].

الفرع الثاني:
الاستجواب في الممارسة

إن استقراء النصوص المنظمة لمباشرة الاستجواب لا تكفي وحدها لاستجلاء جوهر الاستجواب وموقعه ضمن الآليات المكفولة دستوريا لممارسة الرقابة على الحكومة، ما لم نبحث واقع تطبيقات هذه الآلية في خضم الحياة البرلمانية، وابتداء من دستور 96 تحديدا وذلك وفقا لما يأتي:

لقد ظلت تطبيقات الاستجواب وعبر التجربة البرلمانية الجزائرية محكومة بنفس الضوابط، وشروط الإجراء، وكذا بنفس حجم تأثير الاستجواب على الحكومة، إلا ما تعلق بترتيبات جزئية ضعيفة التأثير، وهذا رغم ما طرأ من تغييرات في بنية النظام السياسي بانتقاله من الأحادية إلى التعددية، واعتماد الثنائية البرلمانية, وتوسيع توظيف الاستجواب إلى مجلس الأمة، وتفصيلا لذلك ينبغي تسليط الضوء

على نماذج من تطبيقات الاستجواب في تجربتنا البرلمانية، وتحديدا في ظل دستور 96، وبالتركيز على مسار الآلية في الفترة التشريعية الممتدة من (1997-2002) نكشف ضآلة توظيفه، حيث وصل سبع استجوابات وأجل واحد منها يتعلق بخرق قانون تعميم استعمال اللغة العربية وهو ما سأفصله ضمن هذا الجدول:

الرقم	موضوع الاستجواب	النتائج المترتبة عنه
01	**استجواب بشأن التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 1997.**	**ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق**
02	**استجواب بشأن المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب في شهر أكتوبر 1997**	**ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق**
03	**استجواب بشأن عدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل**	**الإجابة دون ترتيب أي أثر**

(1)– د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 163.

	والجبهة الديمقراطية في سنة 2000.	
04	استجواب بشأن اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة السابق سيد أحمد غزالي في 2001.	//
05	استجواب بشأن قضية المفقودين في 2001.	//
06	استجواب بشأن غلق المجال الإعلامي العمومي	//
07	استجواب بشأن خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية ، وكذا خرق الأمر رقم 30/96 المعدل والمتمم في 2001.	أجل إلى سنة 2003

وفي الفترة التشريعية الخامسة لم نلحظ زيادة في اللجوء إلى توظيف الاستجواب وبقيت الفترة موسومة هي الأخرى بضآلة وضحالة توظيف هذه الآلية، وهو ما يؤكده الجدول الذي يبين عدد الاستجوابات الموجهة من نواب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، وهو مأخوذ من حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002–2007) والذي يحدد ما يلي:

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخ الإرسال إلى الحكومة	تاريخ جلسة العرض
1	خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا الأمر 30/96 المعدل والمتمم له.	2002/12/22	2003/01/09 الإجابة دون عرض
2	أضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2003/01/09	2003/10/06
3	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم: 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
4	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003	2003/06/15	2003/10/06
5	خرق الأمر الرئاسي رقم 35/76 المتعلق بالمنظومة التربوية	2003/09/17	2003/10/06
6	إضراب أساتذة الثانويات	2003/09/22	2003/12/25
7	منكوبو زلزال 21 ماي 2003	2004/01/05	لم يتم الرد عنه
8	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي

	الفريق الوطني بتونس		**2004**
9	**التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس أفريقيا للأمم**	**2004/06/05**	**لم يتم الرد عنه**

وإذا ما استقرأنا الجدولين السابقين فإننا نستنتج التردد والعزوف عن توظيف الاستجواب إذا ما قورن عدديا ببعض الدول، ومنها مصر ففي الدورة التي بدأت الأحد 2007/11/25 تمت الإجابة عن 28 استجوابا، مما يثبت انحسار توظيف الاستجواب في الجزائر، مع أن الآثار التي يرتبها في كلا البلدين لم تؤد يوما إلى سحب الثقة من الحكومة، وفي المقابل فإن الاستجوابات في الكويت تعد من اخطر آليات الرقابة، فمن ضمن 25 استجوابا فيما بين 63 إلى2002 رتب توظيف سبعة منها طرح الثقة بالحكومة، وأدى خمسة منها إلى إسقاطها[1].

كما أن مواضيع الاستجوابات تعد فعلا من مواضيع الساعة، وهذا لا يعني أنها وحدها التي تشكل موضوع الساعة، بل إن قضايا الساعة وعبر الفترات التشريعية السابقة كانت متعددة ومتنوعة، وكان بالإمكان إثارتها، غير أن هذا التناقص تفسره طبيعة الآلية إذ أنها لا تعدو أن تكون آلية استعلامية لا تتجاوز حدود رد عضو الحكومة، وإمكانية مناقشة ردها، وإمكانية إنشاء لجان تحقيق وفقا لما نص عليه القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، فيما أغفل ذكر هذا الأثر القانون العضوي رقم 99-02، كما تفسره القيود الكثيرة التي تكبل توظيف هذه الآلية، الأمر الذي أدى إلى إحجام النواب عن اللجوء إليها[2]، كما يفسره بطء وتيرة استجابة الحكومة للاستجوابات المعروضة، فمن خلال الجدول تبين لنا أن بعض الاستجوابات لم يتم الرد عليها أصلا، وأن بعضها لم يتم الرد عليه إلا بعد سبعة أشهر أو أكثر، مما يفقد الموضوع استعجاليته ويصبح عديم الأثر، إضافة إلى أن أعضاء البرلمان قدموا استجوابات أخرى ورفضت لعدم استيفائها الشروط.

وفي مجلس الأمة لم يستخدم أعضاؤه الاستجواب إطلاقا من بداية عهدته وإلى حد الساعة، إذ أحجموا عن ذلك للأسباب التي سبق ذكرها، ولاستعصاء جمع النصاب الموقع

---

(1)- د. رفعت عبد الحميد عطيفي، الاستجواب وأثره على الأداء البرلماني، موقع مجلس الأمة الكويتي، يناير 2003.

(2)- " في البرلمان الألماني يمارس الاستجواب باشتراط توقيع 20 نائبا، ويطلق عليه الاستجواب الصغير، وقد عرف نجاحا معتبرا، إذ يقدم في شكل سؤال كتابي، ويجيب عنه عضو الحكومة خلال 15 يوما، بإعطاء أجوبة مفصلة تتضمن المعلومات المطلوبة من المجموعة المستجوبة". انظر: د.عمار عباس، المرجع السابق، ص 157، 158.

لطلب الاستجواب، والمحدد بثلاثين عضوا في كلتا الغرفتين مع قلة عدد أعضاء الغرفة العليا.

الفرع الثالث:

المصير الذي يؤول إليه الاستجواب

إن النظر إلى المصير الذي تنتهي إليه الاستجوابات في التجربة البرلمانية الجزائرية يؤكد لا محالة ضعف هذه الآلية وعدم فعاليتها، وهذه النهاية تسفر في كل الأحوال عن خيبة أمل المستجوب والمعارضة والمواطن على السواء، وتشككه في جدوى وفعالية آليات الرقابة برمتها، إلى حد أن بعض الدارسين اعتبروا أن هذه الوسيلة كما يتوخاها المشرع الجزائري قد غدت شبيهة بالسؤال الشفوي فيما يرتبه من آثار، فلا يصح من هذا المنطلق تسميتها بالاستجواب(1)، كما أن التلازم بين الشرط وجوابه مفقود في معادلة الاستجواب، فشروط توظيفه كثيرة وتعجيزية، فيما ينتهي بآثار قليلة وباهتة، إن لم تكن منعدمة، هذا إن لم يرفض الاستجواب أصلا من طرف مكتب المجلس، وبمبررات غير مقنعة في الغالب(2)، ومع ذلك فإن مجرد إثارة الاستجواب تشكل ضغطا كبيرا على الحكومة وتحرجها، وتتيح لأعضاء البرلمان التأثير على اختيارات الحكومة وسياستها بشكل أو بآخر، وتجبرها على أخذ موقف النواب بعين الاعتبار في كل تصرفاتها(3)، ويشعرها بوجود رقيب على أعمالها، وعلى هذا

---

(1)- د. مفتاح عبد الجليل ، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2008، ص 68.

"- الاستجواب لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة مباشرة، وبهذا يختلف كثيرا عما هو عليه في النظم البرلمانية، ومن ثم يبتعد عن طبيعته" انظر: د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري, المرجع السابق، ص 504.

(2)- " لقد بادر عدد من نواب المجلس الشعبي الوطني باستجواب الحكومة بشأن عدم اعتماد حركة الوفاء والعدل، غير أن مكتب المجلس رفضه بحجة أنه لا يتوفر على العناصر القانونية، المكونة للمبررات والحجج والإجراءات المطلوبة من الناحية الشكلية، وتتمثل هذه العناصر في كون الاستجواب لا يمثل تاريخا محددا، ولم يعين أصحاب الاستجوابات مندوبا عنهم، مما يعد مخالفة لأحكام المادة 67 من القانون العضوي، وعدم توحيد قائمة الموقعين، والاعتماد على مواد لا وجود لها في النظام الداخلي للمجلس الساري منذ تصريح المجلس الدستوري بتاريخ 13 ماي 2000، لتبرير الاستجواب، غير أن مندوب أصحاب الاستجواب السيد داكير السعيد رد برسالة على قرار الرفض, أكد فيها أن مبررات الرفض غير صحيحة وليس لها أي أساس قانوني، فتاريخ الاستجواب وتعيين المندوب مسجلان في سجل الاستجوابات بالمكتب، كما أن المادة 67 من القانون العضوي لا تشترط مندوبا لقراءة موضوع الاستجواب، وفيما يتعلق بالاعتماد على مواد غير موجودة في النظام الداخلي الجديد، فإن هذا النظام الداخلي لم ينشر بعد في الجريدة الرسمية ليكون ساري المفعول، مما يفرض الاعتماد على ما جاء في القانون القديم كمرجع لعمل المجلس" انظر: دون ذكر الاسم، التجربة البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، المرجع السابق، ص 134.

(3)- د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 133.

الأساس ينبغي أن تتصرف، فنتائج الاستجواب بهذا المعنى هي في عمومها أدبية معنوية أكثر منها مادية، وعلى العموم فإن مصير الاستجواب في تجربتها البرلمانية يؤول إلى أحد الأوضاع التالية:

أولا: الإجابة عن الاستجواب

تتم الإجابة عن الاستجواب بعد عرضه من مندوب أصحابه، وتتسم ردود الوزراء غالبا بالعمومية، وتربط السائل بالماضي وآفاق المستقبل لئلا تحرج الحكومة أو الرئيس[1]، وينتهي الاستجواب بعد رد الحكومة, والانتقال غالبا إلى جدول الأعمال[2]، ونادرا ما تثار مناقشة للإجابة، فيما تم التراجع عن إمكانية إنشاء لجنة تحقيق عما كان متاحا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، وحتى على فرض النص عليها فإن النتيجة تبقى مرتبطة بنتائج عمل لجنة التحقيق، وقوة تأثير تقريرها.

ثانيا: إمكانية إجراء مناقشة

باستقراء المادة 66 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على أنه "يحدد مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، بالتشاور مع الحكومة، الجلسة التي يجب أن يدرس الاستجواب فيها" نستنتج أن النص يوحي بإمكانية إجراء مناقشة، لأن الدراسة تحوي ضمنيا المناقشة[3]، وهذا ما أكدته الممارسة البرلمانية خلال الفترتين التشريعيتين الرابعة والخامسة[4].

ثالثا : حالة تأجيل الاستجواب

إن الاستجواب في التجربة الجزائرية نادر الحدوث، وإذا حدث قد يؤجل، وحتى إذا عولج فإنه لا يحدث أثرا، والتأجيل عقبة يصطدم بها المستجوبون عادة، وهو منفذ الحكومة للتهرب من مواجهة النواب في قضايا الساعة التي تستقطب الرأي العام ووسائل الإعلام،

---

(1)- د.سعيد بو الشعير, المرجع السابق، ص 336.

(2)- تنص المادة 67 من القانون العضوي 99-02 في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "تجيب الحكومة عن ذلك "، وهو آخر إجراء ينتهي إليه الاستجواب ، مما يعني عدم جواز عرض لائحة للموافقة عليها، ولا يجوز للنواب التدخل للرد على جواب الحكومة، ولا يجوز إيداع ملتمس رقابة على إثر الاستجواب".

(3)- د. عقيلة خرباشي،مركز مجلس الأمة... المرجع السابق، ص 337.

(4)- " على إثر إجابة الحكومة عن الاستجواب المتعلق بالتجاوزات التي حدثت في انتخابات 97 علق رئيس المجلس بعد انتهاء الرد بما يلي: "بهذا يكون المجلس قد استمع إلى منطوق طلب الاستجواب ورد الحكومة، ووفقا للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي، تبقى القناعة لدى السادة النواب التي إذا حصلت يطوى الموضوع، وإذا لم تحصل يبقى من حقهم استعمال ما يخولهم إياه النظام الداخلي للمجلس" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 12 بتاريخ 1997/12/15.

وإرجاء النظر فيها يفقدها مفعولها، وتصبح من الماضي بعد تغير الأحداث والظروف، فيحصل تمييع الاستجواب وتبريد موضوعه بعد أن كان من قضايا الساعة الساخنة، وقد تم تأجيل استجوابين تقدم بهما النواب في الفترة التشريعية الرابعة (1997–2002) إلى الفترة الخامسة (2002–2007).

رابعا : حالة سحب أو استرداد الاستجواب

أشرت سابقا إلى أن عامل طول المدة بين تاريخ إرسال الاستجواب وتاريخ جلسة الإجابة تفقده معناه ومفعوله، الأمر الذي يؤدي إلى إحباط صاحب الاستجواب ويأسه مما يدفعه إلى المطالبة باسترداده أو سحبه، لأنه لم يعد مجديا بمرور الوقت، كما أن عامل الضغط والتأثير من الأغلبية أو من الجهاز الحكومي على أصحاب الاستجواب قد يدفع هو الآخر على هذا الإجراء، وقد تم سحب الاستجواب المتعلق بالاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس وذلك بتاريخ 20 ماي 2004[1].

خامسا : حالة إنشاء لجنة تحقيق

لئن لم تنص الدساتير الجزائرية على إنشاء لجنة تحقيق عقب الإجابة عن الاستجواب، فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 أتاح ممارستها، كما أثبتت الممارسة لجوء النواب إلى تشكيل لجنة تحقيق عقب بعض الاستجوابات كالاستجواب المتعلق بتزوير الانتخابات سنة 1997، والاستجواب المتعلق بالتجاوزات في حق النواب[2]، في حين سكت النظامان الداخليان للمجلسين لسنة 2000 وكذا القانون العضوي 99–02 عن ذلك[3].

وإذا كانت آليتا السؤال والاستجواب لا تعدو أن تكونا آليتين لجمع الحقائق والمعلومات، فهل هذا ينطبق على لجان التحقيق البرلمانية؟

(**1**)– انظر، حصيلة العهدة التشريعية الخامسة (**2002–2007**) المرجع السابق، ص **27**.

(**2**)– انظر الجريدة الر سمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم**24** المؤرخة في **1997/12/24**، ص **32**، **33**.

(**3**– " رغم سكوت النص فإن الممارسة أكدت لجوء النواب بالمجلس الشعبي الوطني إلى طلب إنشاء لجنة تحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن في أواخر شهر أفريل **2001**، وقدم الطلب على إثر استجواب في هذا الموضوع، والذي أجاب عنه وزير الداخلية، غير أن النائب نور الدين بولفكاير عبر عن عدم اقتناعه بالرد، واستطاع جمع التوقيعات المطلوبة لإنشاء لجنة تحقيق في اليوم نفسه، وقدمه إلى مكتب المجلس الذي فصل فيه بالقبول، كما وافق النواب بالأغلبية على طلب إنشاء لجنة تحقيق" انظر: دون ذكر الاسم، التجربة البرلمانية في الجزائر، المرجع السابق، ص **131**، **132**.

المطلب الثالث:

التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية

إن التحقيق البرلماني آلية لتقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الحكومة، تتيح للجنة من أعضاء البرلمان الكشف عن حقيقة هذا الوضع، وتعرض أعمالها في صورة تقرير تقدمه إلى المجلس النيابي[1] .

والتحقيق يختلف عن الأسئلة والاستجواب في كونه يعتمد سلسلة من الأسئلة والمناقشات التي تنصب على وضع معين، سواء أكان هذا الوضع ماليا أو اقتصاديا أو قانونيا أو أخلاقيا[2]، كما قد يستهدف مخالفة سياسية نتيجة سؤال أو مناقشة أو استجواب[3]، ومن أسبق الدول في تشكيل لجان التحقيق هي بريطانيا بدءا من عام 1689، ولم يتم توظيفه في فرنسا إلا ابتداء من 1914[4].

والتحقيق حق دستوري مكفول للبرلمان، وهو حق أصيل ثابت حتى وإن لم تنص عليه الدساتير، كما أنه الأداة التي توظف في كل الأنظمة برلمانية كانت أو رئاسية[5] أو شبه رئاسية أو مجلسية، وذلك من منطلق أن الذي يملك حق المناقشة والحكم، والذي هو بحاجة إلى معرفة الحقيقة يملك بالضرورة حق التحقيق[6].

وقد كفلت الدساتير الجزائرية والنظم الداخلية والقانون العضوي للبرلمان رخصة إنشاء لجان تحقيق، كما اعترفت لها بالسلطات التي تتيح لها حسن أداء مهمتها، وحددت إجراءات توظيف هذه الآلية، والآثار التي تترتب عن ممارسته، فما هي ضوابط إجراء التحقيق؟ وما مدى انعكاس هذه الضوابط في الممارسة؟ وما هو مصير التحقيق في التجربة الجزائرية؟

---

(1)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 120.

(2)- نفس المرجع.ص120.

(3)- نفس المرجع، ص 164.

(4)- د. مفتاح عبد الجليل ، المرجع السابق، ص 72.

(5)-" تعد لجان التحقيق في الكونغرس الأمريكي من أقوى لجان التحقيق في العالم، وبالرغم من أن الحكومة ليست مسؤولة أمام البرلمان في النظام الرئاسي الأمريكي، إلا أن المحكمة الفيدرالية أقرته انطلاقا من مبدأ تلازم سلطة التحقيق مع سلطة التشريع لكون التحقيق يستجيب لضرورات يقتضيها العمل التشريعي"

(6)- د. عبد الجليل مفتاح،نفس المرجع, ص 72

الفرع الأول:

ضوابط وشروط إجراء التحقيق

على غرار الدساتير والنظم واللوائح السابقة[1] خول دستور 96 الجزائري غرفتي البرلمان إمكانية إنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، كما خول لها هذا الحق النظامان الداخليان: والقانون العضوي 99-02[2]، وحددت النصوص الضوابط الإجرائية لسير التحقيق البرلماني وشروطه، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولا: ضوابط إنشاء لجنة التحقيق

طبقا لأحكام المادة 77 من القانون العضوي فإن تحريك إجراء إنشاء لجنة التحقيق يمر عبر التصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب إحدى الغرفتين، ويشترط أن يوقعها 20 نائبا من الغرفة السفلى، أو 20 عضوا من مجلس الأمة، في حين لم يشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 إلا توقيع عشرة نواب، مما يعني أن رفع نصاب الموقعين على الاقتراح فيه تضييق وتقييد للمبادرين بإنشاء لجان التحقيق، ويبدو أن القانون العضوي قد تأثر بما نص عليه القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 الذي اشترط هو الآخر نصاب 20 نائبا على الأقل لتوقيع اقتراح اللائحة، مما يعد تقهقرا وتراجعا منه إلى عهد الأحادية، كما أن اشتراط هذا النصاب فيه منع للمعارضة من المبادرة بإنشاء لجنة التحقيق، فلا يتصور أن تنشئ الأغلبية لجان تحقيق في أعمال حكومة تساندها.

ويودع الاقتراح لدى مكتب أحد المجلسين, وإذا ما وافق مكتب المجلس على اللائحة تعرض للتصويت، فإن حازت أغلبية أصوات أعضاء المجلس أمكن تشكيل لجنة للتحقيق تخضع هي الأخرى لضوابط تتمثل فيما يلي:

---

(1)- تنص المادة 161 من دستور 96 على ما يلي: "يمكن كل غرفة من البرلمان في إ طار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة". كما تخول المادة 151 من دستور 89 للمجلس الشعبي الوطني هذا الحق.

(2)- تنص المادة 76 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي: "طبقا لأحكام المادة 161 يمكن كل من المجلسين الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصاته، وفي أي وقت لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة، كما نصت على ذلك المادة 69 من النظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، أما النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 فلم يشر إلا إلى إجراء نشر التحقيق في المادة 77 منه.

ثانيا: ضوابط تشكيل لجنة التحقيق

حددت النصوص القانونية ضوابط تشكيل لجنة التحقيق بدءا من اشتراط تعيين أعضاء اللجنة من بين أعضاء غرفتي البرلمان، وبالشروط التي يعين بها أعضاء اللجان الدائمة، غير أنه يمكن استعانة اللجان بخبراء أو مختصين في الأوضاع المراد التحقيق فيها، وهذا طبقا للمادة 78 من القانون العضوي[1]، كما نصت المادة 81 من نفس القانون على منع الأعضاء الموقعين على اللائحة من الانضمام إلى التشكيلة[2]، وكأن المجلس المشكل للجنة يريد من وراء المنع إسناد التحقيق إلى أعضاء لا قبل لهم بالموضوع المراد التحقيق فيه، وهو ما يعيق قدرة اللجنة على جمع الحقائق والمعلومات، فيما لم يورد النظامان الداخليان للمجلسين ضوابط تشكيل اللجنة، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 78 على إلزامية إعلام الغرفة التي شكلت اللجنة الغرفة الأخرى: "تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك، مما يوحي بأن تشكيلة اللجنة يجب أن تحوز موافقة الغرفتين معا[3]، ولئن حدد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 عدد أعضاء التشكيلة بعشرة أعضاء كحد أقصى، فإن النصوص القانونية اللاحقة تركت المجال مفتوحا للمكتب ورئيس المجلس، وللمجلس تقدير عدد الأعضاء تبعا لسعة الموضوع وتشعبه أو لضيق نطاق التحقيق ومحدوديته، إذ تسمح بعض النظم بتكوين اللجنة من عضو برلماني واحد[4]، بينما أثبتت الممارسة في الجزائر على تشكيل اللجان من عدد يتراوح بين عشرين

---

(1)- تنص المادة 77 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي: "يتم إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة"، وتنص المادة 78 من نفس القانون على أنه "يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة".

(2)- نصت المادة 81 من نفس القانون على ما يلي: "لا يعين في لجنة تحقيق النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة إنشاء هذه اللجنة".

(3)- "يفرض النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977 على رئيس المجلس إخطار رئيس الجمهورية بإيداع لائحة اقتراح إنشاء لجنة التحقيق قبل إحالتها إلى اللجنة الدائمة المختصة لإبداء رأيها" انظر: د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 346.

(4)-تنص المادة 144 من الدستور الكويتي على إمكانية تشكيل اللجنة من برلماني واحد: "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو ينتدب عضوا أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاصات المجلس".

وأربعين نائبا[1]، ولعل الغاية من رفع النصاب هو فتح المجال لتمثيل غالبية الأحزاب التي يتشكل منها البرلمان، وبنسبة عدد مقاعد كل حزب.

وعلى إثر تشكيل اللجنة تستدعى من رئيس المجلس لانتخاب مكتبها الذي يتشكل عادة من رئيس ينسق أعمال اللجنة وينوبه في حالة غيابه نائب رئيس، ومقرر يسند إليه تقديم التقرير المعد من طرف اللجنة.

ثالثا: قواعد سير أعمال اللجنة

لا يكفي اختيار مكتب اللجنة إنما ينبغي أن تجتمع اللجنة لإعداد نظامها الداخلي المحدد لضوابط سيرها، وطبيعة المهام المسندة إليها، ورسم جدول لأعمالها، والتحديد المسبق للأشخاص المستجوبين، أو الوثائق والمستندات المراد فحصها، أو المرافق المراد معاينتها ، وحصر زمان ومكان نشاط اللجنة، وحصر الوسائل المساعدة لإنجاز مهامها، غير أن حصر نطاق التحقيق وزمانه والتزامات أعضاء اللجنة في ممارستهم لمهمتهم محكوم بقواعد نص عليه القانون العضوي، فمع اتساع نطاق التحقيق البرلماني، الذي يمتد إلى كافة أعمال السلطة التنفيذية إدارية كانت أو سياسية أو اقتصادية، فإن هذه السعة ترد عليها قيود، إذ تنص المادة 79 من القانون العضوي على أنه "لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب ونفس الموضوع ونفس الأطراف" ، فيحظر إنشاء لجنة للتحقيق في وقائع بنفس الأشخاص ونفس الأسباب يتزامن عرضها أمام جهة قضائية، فيقع المجلس في فخ سبق الفصل في الوقائع المستهدفة، أو فخ خرق مبدأ الفصل بين السلطات، كما ينبغي أن ينصب التحقيق على قضايا ذات مصلحة عامة، وتتسم هذه العبارة بالعمومية، كما تثير العبارة إشكالية الجهة التي تحدد ما هو من القضايا التي تدخل في المصلحة ، وما هو غير ذلك، وحصرت المادة 80 من نفس القانون النطاق الزماني للتحقيق، وأكدت اعتماد النظام الجزائري أسلوب اللجان المؤقتة في التحقيق دون الاعتماد على اللجان الدائمة أو لجان المراقبة[2], فنصت على ما يلي: " تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا, وتنتهي مهمتها بإيداع

---

(1)- " تشكلت لجنة التحقيق في الاعتداء على النواب من أربعين نائبا، وفي التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية لسنة 1997 من نفس العدد، في حين تشكلت لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن من عشرين نائبا" انظر: د.عمار عباس المرجع السابق، ص 112.

(2)- " كان النظام الفرنسي يعهد إلى لجان المراقبة التي تنصب تحقيقاتها على التسيير الإداري والمالي والتقني لمرافق الدولة ومؤسساتها، فيما يعهد إلى لجان التحقيق بمهمة جمع الحقائق التي تتعلق بوضع معين وذلك بموجب التعديلات التي طرأت على

تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتمديد، ابتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها".

ومن الالتزامات التي أكدت عليها المادة 82 من القانون العضوي التحلي بالسرية في التحري والمعاينة والمناقشة[1]، وهذا ولا شك ضابط يحول دون كشف أسرار الأشخاص، أو المؤسسات، كما أن طبيعة التحقيق تقتضي السرية، لأنها شرط لحسن سيره، لكن مبدأ السرية ليس مطلقا بالضرورة، فقد ترد عليه استثناءات، وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية، فقد كانت لجنة التحقيق في قضيتي الغرفة الوطنية للتجارة و تحويل 26 مليار دولار تسربان أخبارا دورية تنشر في الإعلام عن الخطوات التي خطاها التحقيق، وسجلت جانبا من أشغالها وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، مما يعني أن المشرع الجزائري لم يأخذ بطابع السرية على إطلاقه، وهذا بخلاف المشرع الفرنسي الذي توعد الأعضاء الذين لا يلتزمون بسرية التحقيق بالعقوبات المقررة في قانون العقوبات[2]، وذلك قبل مرور ثلاثين عاما من إجراء التحقيق، وهذا على عكس النظام الأمريكي والألماني والبريطاني، فقد اعتمدت هذه النظم مبدأ العلانية إلا ما تراه اللجنة يخدم سير التحقيق[3].

قواعد إنشاء لجان التحقيق، فقد عدل الأمر رقم 58-111000 المؤرخ في 58/11/17 بموجب القانون الصادر سنة 1977، والذي عدل هو الآخر بموجب قانون 20-07-1991" انظر: د.عمار عباس المرجع السابق، ص 98-99.

وقد اعتمد المشرع الجزائري أسلوب تشكيل لجان المراقبة إلى جانب لجان التحقيق، وهو ما تضمنه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1977، وقد تشكلت لجنة مراقبة من المجلس النيابي بشأن مراقبة نشاط الشركة الوطنية للأشغال البحرية، استنادا لمقال نشرته مجلة الثورة والعمل في 1 جوان 1980، وقد قدمت لائحة لإنشاء لجنة المراقبة بتاريخ 1981/01/19، وهذا طبقا لأحكام المادة 14 من القانون رقم 80-04 المنظم لممارسة وظيفة الرقابة من المجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 01-03-1980، وما يلاحظ أن القانون ألغي ضمنيا بإلغاء العمل بمضامينه في القوانين الداخلية اللاحقة" انظر: د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 344.

(1)- د. محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 119.

(2)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص 130.

(3)- " تنص المادة 83 من القانون العضوي رقم 99-02 على ما يلي: " يمكن لجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص، وأن تعاين أي مكان و تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، مع مراعاة أحكام المادة 84 أدناه، يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، حسب الحالة، إلى رئيس الحكومة طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، يضبط برنامج الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيادات إلى إطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية للاستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها، يعد عدم الامتثال أمام اللجنة تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتتحمل السلطة السلمية الوصية كامل مسؤولياتها".

رابعا: السلطات المكفولة للجنة التحقيق

أقرت النصوص القانونية في التجربة الجزائرية للجان التحقيق جملة من السلطات يتضمنها القانون العضوي، فخولت المادة 83 منه الاستماع إلى أي شخص أو معاينة أي مكان، والاطلاع على أي معلومة أو وثيقة بشرط مراعاة طابع السرية المنصوص عليه في المادة 84 من نفس القانون، وبإمكانها الاستماع إلى أعضاء الحكومة بالتنسيق بين رئيس المجلس ورئيس الحكومة (الوزير الأول)، وأن أي امتناع عن الامتثال يعد تقصيرا جسيما يدون في التقرير، وتتحمل مسؤوليته السلطة السلمية المختصة، غير أن عبارة "التقصير الجسيم" تقتضي التوضيح فهي توصيف للفعل وليست عقوبة تترتب على الامتناع عن الامتثال، فالوقوف عند الوصف غير كاف، كما أن تحمل السلطة السلمية للمسؤولية في هذه الحالة غير محددة، في حين تحدد غالبية النظم صراحة عاقبة عدم الامتثال بمعاقبة الممتنع وفقا لقانون العقوبات، كما خولت المادة 84 من نفس القانون لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها إلا ما كان ذا طابع سري[1].

وباستنطاق الفقرة الأخيرة من نص المادة 83 نجد أن الجزاء المترتب على عدم الانصياع لسلطة لجان التحقيق، في استدعاء أطراف الواقعة أو الشهود هو بنص الفقرة "تقصير جسيم تتحمل مسؤوليته السلطة السلمية"، في حين تخول الدساتير والقوانين للجان في بعض النظم ومنها أمريكا سلطة تكليف الشهود بواسطة تكليف بالحضور, الذي يرتب عدم الامتثال له نفس الجزاء الذي يترتب على الامتناع في قانون العقوبات ، كما أن لها سلطة تحليف الشهود اليمين، والإجابة عن أسئلتها وإلا عدوا مذنبين ويعاقبون جزائيا[2]، ولرئيس اللجنة في بلجيكا نفس اختصاصات القاضي الجزائي، وفي فرنسا بإمكان اللجنة إثارة مسؤولية الحكومة إذا لم تتعاون معها في تقديم الوثائق، فتقييد سلطات لجنة التحقيق هو انتقاص منها وتضييق عليها، وهو ما يحول دون الأداء السليم لمهامها، وتحقيق الغرض

(**1**)- تنص المادة **84** من القانون العضوي على ما يلي: "تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي".

(**2**)- تنطبق نفس العقوبة على المتهمين الذين يرفضون الإجابة عن أسئلة أعضاء لجنة التحقيق، وهو ما تؤكده محاكمة السيد براودر وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية عام **1950**, فنتيجة رفضهم الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليهم، فرضت عليهم عقوبة الحبس لمدة سنة وتغريم كل واحد بألف دولار عن كل مرة اعتبر عدم جوابهم فيها إهانة للهيئة النيابية التي تمثلها لجنة التحقيق" انظر: د.عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة.., المرجع السابق، ص **345**.

من إنشائها، مما يقتضي معه توضيح سلطات لجان التحقيق وترتيب جزءات رادعة ضد كل من يعيق أداء مهامها، لتكون بحق تعبيرا عن الإرادة الشعبية المجسدة لمبادئ الديمقراطية.

و بشأن مضمون الفقرة الأخيرة من نص المادة 84، والذي يلزم الجهات المعنية التي تستثني بعض الوثائق والمستندات من إطلاع أعضاء اللجنة عليها بوجوب تبرير وتعليل هذا الاستثناء من طرف الجهات المعنية، ويبقى التساؤل قائما حول الجهة المخولة بتقدير مجال وحدود هذا الاستثناء، وحول الجهة التي تقدر قيمة ووجاهة تعليل وتبرير الجهات المعنية.

خامسا: قواعد إعداد التقرير ونشره

يلزم نص المادة 80 من القانون العضوي لجنة التحقيق بإيداع تقريرها خلال ستة أشهر قابلة للتمديد من تاريخ المصادقة على إنشاء اللجنة، كما أنها ملزمة بتسليم التقرير الذي أعدته إلى رئيس الغرفة المعنية، ويبلغ تقريرها إلى رئيس الجمهورية، وإلى الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا)، ويوزع التقرير على نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الحالة، وقد نصت المادة 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على وجوب توزيع التقرير في أجل أقصاه ثلاثين يوما من استلامه، كما ألزمت الفقرة الأخيرة من نفس المادة بأن تسلم لجنة التحقيق وجوبا الوثائق والمستندات التي بحوزتها إلى مكتب المجلس عند انقضاء المدة المحددة، وهنا يمكن لأي من المجلسين أن يقرر نشر التقرير كليا أو جزئيا بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية، بعد أخذ رأي الحكومة، طبقا لما نصت عليه المادة 86 من القانون العضوي، ويبت المجلس المعني في هذا القرار، ومن دون مناقشة بأغلبية الحاضرين بعد عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة الذي يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا، وهذا وفقا لما نصت عليه الفقرة الثانية من نص المادة 86 من نفس القانون، كما أتاحت الفقرة الأخيرة من نفس المادة للمجلس المعني, وإذا اقتضى الأمر ذلك فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير.

ولما أتاحت المادة 86 للمجلسين إمكانية نشر التقرير فإنها قيدته بأسبقية اقتراح المكتب ورؤساء المجموعات البرلمانية، وبقيد آخر يصعب تجاوزه، وهو الوارد في عبارة "بعد رأي الحكومة", وهذا يعني أن المجلس المعني ملزم باستشارة الحكومة والاعتماد على رأيها في اتخاذ قرار النشر، أو تبرير عدم النشر، وإن كان المبرر هو أن الحكومة شريك

مهم للبرلمان[1]، لكن الإشكال يطرح حينما يكون مضمون التقرير ضد الحكومة فإنها ولا شك ترفض نشره، وقد ترفض التحقيق برمته مما يجعل البرلمان أمام هذا الوضع في موقف الضعيف القاصر، مما يقتضي معه كشف مدى إلزامية رأي الحكومة للبرلمان، أهو استشاري استثنائي، أم هو رأي ملزم يجب التقيد به[2]، ورفع هذا اللبس هو من المهام التي تقع على عاتق المشرع، بالإضافة إلى ذلك فإلزام المجلس بالأخذ بأعذار ومبررات الحكومة بشأن عدم النشر ما هو إلا تملص مما يمكن أن يحدثه نشر التقرير من آثار ويضع الحكومة أمام مسؤولياتها تجاه الرأي العام[3]، ويكشف الاختلالات في أدائها، ويبرز مواطن تقصيرها، وقد تتلقف وسائل الإعلام نتائج التقرير وتروج لها، فيكون ذلك وبالا على الحكومة، مما يدفعها إلى مقاومة النشر، وهذا انتقاص من سلطة وسيادة البرلمان، وإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وانتكاسة للوظيفة الأصيلة للبرلمان وهي وظيفة الرقابة على الحكومة.

الفرع الثاني:

تطبيقات التحقيق البرلماني

لما كفل الدستور للمجلس حق إنشاء لجان للتحقيق في أي وقت في القضايا ذات المصلحة العامة، فإنه يكون بذلك قد كفل لها حقا دستوريا يعد في حد ذاته التزاما يقع على عاتق المجلسين، ويستوجب التقيد بهذا الالتزام لأنه تجسيد للغاية من وجودهما وتعبير عن الاستجابة لآمال المواطنين وتطلعاتهم، ورغم أن ممارسة هذا الحق قد اصطدام بكثرة القيود وتعقد الشروط التي تضمنها القانون العضوي, والتي لا تتيح للمجلس تطبيق المادة 161 من

(**1**)- "لقد عبر السيد محمد كشلول وزير العلاقات مع البرلمان بشأن أخذ رأي الحكومة أن هذا الإجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان " انظر: د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص **349**.

(**2**)- "بشأن حدود إلزامية رأي الحكومة للمجلسين لنشر التقرير وحدود سيادة قرارها أكد مقرر لجنة الشؤون القانونية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة القانون العضوي رقم **99-02** بأن "حذف كلمة الأخذ برأي الحكومة"، والاكتفاء باعتماد عبارة (بعد رأي الحكومة) يؤكد أن المجلسين سيدان في اتخاذ قرار نشر التقرير كليا أو جزئيا، بعد استشارة الحكومة طبعا، دون الالتزام بأخذ رأيها في قراريهما" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **107** المؤرخة في **12** ديسمبر **1998**، ص **55**.

بينما عقب النائب جلول جودي بهذا الخصوص على ربط قرار النشر برأي الحكومة بقوله "أين هي مصداقية المجلس أو مصداقية الشعب إذا كنا تحت وصاية الحكومة، بحيث يفرض علينا انتظار الإشارة منها لتتحرك" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني , نفس المرجع,ص **17**.

(**3**)-د.عمار عباس، المرجع السابق، ص **138**.

الدستور على الوجه الأكمل، فإن هذا لا يعد عذرا لتهيبهما وعزوفهما وترددهما عن توظيف هذه الآلية.

ولئن بادر المجلس الشعبي الوطني عبر تجربته بتوظيف محتشم وبطيء ومتثاقل ومتردد لآلية التحقيق، فإن مجلس الأمة عزف تماما ومنذ نشأته عن ممارسة هذه الآلية، إذ لم تسجل له تجربته لجوءه للتحقيق على الإطلاق رغم أنه يتقاسم مع المجلس الشعبي الوطني توظيف آليات الاستعلام على حد سواء، وحتى ولو تذرع مجلس الأمة بقيام المجلس الشعبي الوطني بهذه المهمة، أو تذرع بكثرة عقبات ومثبطات إعمال هذه الآلية، فإن هذا لا يعفيه من التقيد بالتزاماته إزاء المواطنين وتأكيد وجوده، والتعبير عن فعالية أدائه، ودرء الانتقادات القائلة بضعفه، وذلك بالحراك الإيجابي الفعال بدلا من الهجر والعزوف والتردد.

وهذا لا يعني أبدا أن توظيف الرقابة عبر لجان التحقيق من قبل المجلس الشعبي الوطني كان فعلا إذا ما قورن بنشاطات المجالس النيابية في بعض النظم، فعبر تجربته الرقابية لم نسجل تشكيل أية لجنة تحقيق في عهد المجلس الوطني التأسيسي، كما لم تشهد الممارسة لجوء المجلس الوطني في ظل دستور 1963 إلى إنشاء لجنة للتحقيق البرلماني، بينما سجلت الممارسة تشكيل أربع لجان تحقيق خلال الفترات التشريعية الثلاث للمجلس الشعبي الوطني الممتدة من سنة 1977 إلى سنة 1991، فقد أنشئت لجنة تحقيق بشأن العقد المبرم بين سوناطراك وشركة الباسو الأمريكية بتاريخ 1979/11/24، كما أنشئت لجنة للمراقبة، وذلك للتحقيق في نشاط الشركة الوطنية للأشغال البحرية، وقد تم التصويت على لائحة إنشاء لجنة المراقبة بتاريخ 1981/01/19[1]، وشهدت الفترة التشريعية الثالثة تشكيل لجنتي تحقيق، الأولى تتعلق بقضية 26 مليار دولار بتاريخ 1990/11/23.

وفي الفترة الرابعة تم تشكيل لجنة للتحقيق في سير الانتخابات المحلية لسنة 1997, وذاك بتاريخ 1997/11/23, ولجنة للتحقيق في الاعتداء على النواب بتاريخ 1997/11/24, ولجنة للتحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطني بتاريخ 2001/04/30، وفي الفترة الخامسة وإلى غاية 2004/07/30 تم تشكيل 3 لجان تحقيق تتعلق الأولى بالاعتداء على الحصانة النيابية بتاريخ 2004/01/25، والثانية تتعلق بالممارسات غير الشرعية للولاة في نفس التاريخ ، والثالثة بشأن طرق إنفاق المال العام في

(**1**)- د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص **34**.

نفس التاريخ أيضا[1]، فخلال 48 عاما عرف البرلمان الجزائري إنشاء 9 لجان تحقيق أي بمعدل إنشاء لجنة تحقيق كل خمس سنوات، وهو قليل حتى ولو قورن بالنظم التي تأخذ بالنظام المختلط كالحالة الجزائرية, أما النتائج التي أسفرت عن إنشائها فإن الأربعة الأولى منها لم يتم نشر تقريرها, ووزع تقرير اللجنة الخامسة على النواب ,فيما لم تنه الثلاثة الأخيرة منها تقريرها.، وتفصيلا لتطبيقات التحقيق البرلماني في تجربتنا, انظر جدولا توضيحيا يحدد مسار لجان التحقيق إلى غاية 2004/07/30[2]:

الرقم	موضوع التحقيق	تاريخ إنشاء لجنة التحقيق	الفترة التشريعية	آثار التحقيق
01	العقد المبرم بين شركة الباسو وشركة سوناطراك	1980/12/25	الأولى	لم يتم نشر التقرير
02	قضية الغرفة الوطنية للتجارة	1990/05/15	الثالثة	تم نشر التقرير
03	قضية 26 مليار دولار	1990/05/15	الثالثة	تم نشر التقرير
04	التجاوزات التي عرفها سير الانتخابات المحلية لسنة 1997	1997/11/23	الرابعة	لم يتم نشر التقرير
05	قضية الاعتداء على النواب	1997/11/24	الرابعة	وزع التقرير على النواب
06	الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن	2001/04/30	الرابعة	لم ينشر التقرير
07	التعدي على الحصانة النيابية	2004/01/25	الخامسة	لم ينته التحقيق
08	الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة	2004/01/25	الخامسة	لم ينته التحقيق
09	طرق إنفاق المال العام	2004/01/25	الخامسة	لم ينته التحقيق

(1)– ا نظر الجدول التوضيحي المحدد لمسار لجان التحقيق عبر التجربة الجزائرية، المرجع: د.عمار عباس، المرجع السابق، ص **150**، وانظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **95** المؤرخة في **25** جانفي **2004**, والمتضمنة وقائع جلسات أنشاء لجان التحقيق الثلاثة الأخيرة.

2) – "بتاريخ 20/ 2011/04 صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على أنشاء لجنة للتحقيق حول ندرة وارتفاع أسعار المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع ,وذلك لأجل تحديد مسببات الأزمة وظروفها وتداعياتها , بالتحقيق مع كل الأطراف المعنية بدءا بقطاعات المالية والفلاحة والنقل , ومع المستوردين والمنتجين والموزعين وبائعي الجملة والتجزئة " انظر: جريدة جزايرس الصادرة بتاريخ **2011/04/21** الموقع الاليكتروني : ***(www.djazairess.com)***

الفرع الثالث:
مصير التحقيق

باستقراء تطبيقات التحقيق البرلماني في التجربة الجزائرية وفقا للضوابط التي حددها الدستور والنصوص القانونية يتبين لنا إفراغ لجان التحقيق من محتواها ويؤكد على ضعف هذه الآلية المؤسسية, كما نستنتج أن مجلس الأمة قد أحجم نهائيا عن توظيف آلية التحقيق، وأن المجلس الشعبي الوطني وعبر مساره كان يحجم هو الآخر عن ممارسة الرقابة بهذه الآلية، وإذا أقدم فإن إقدامه ضئيل، فإذا ما بادر بإنشاء لجنة تحقيق فإن كل الشروط والضوابط الإجرائية تدفع إلى إعاقة اللجنة عن أداء مهمتها على الوجه الأكمل، هذا إن لم يكن الباعث على إنشائها هو مساندة الحكومة، للتقليل من حدة الانتقادات الموجهة إليها وتبريد المشاعر المتأججة، بشأن القضية محل التحقيق ، وتبرئتها وتلميع صورتها أمام الرأي، وذلك عوض جمع القرائن والأدلة لإثبات مسؤوليتها، ودفعها إلى إصلاح الاختلالات القائمة في أدائها، وتفادي هذه الأخطاء، وإذا لجأ إلى التحقيق فقد لا ينشر التقرير[1]، وإذا نشر فإنه لا يؤثر عليها تأثيرا مباشرا ، ولا يهدد مصيرها، وأفضل مثال على ذلك هو اللجنة التي أنشئت في عقد شركة سوناطراك مع شركة الباسو الأمريكية، فالنتائج التي تمخض عنها التحقيق هي دعم ومساندة توجه الحكومة الرامي إلى تثمين سعر المحروقات وخاصة الغاز الطبيعي[2].

كما نستنتج من الاستقراء أن ممارسة آلية التحقيق في التجربة الجزائرية لا تعد وسيلة رقابية مباشرة على الأداء الحكومي كما هو الشأن في النظام الأمريكي أو البريطاني أو الفرنسي، إنما هي وسيلة استعلامية يستفيد منها النواب ويوظفونها في رقابة نشاط الحكومة بالآليات المرتبة لمسؤوليتها، ومع ذلك فإن هذه الآلية يمكن أن يكون لها أثر غير مباشر من خلال نشر التقرير الذي يشكل ضغطا على الحكومة ومراجعة تصرفاتها، وتفادي تكرار أخطائها، لئلا تستغل أحزاب المعارضة النقائص والاختلالات التي تكشفها آلية التحقيق في اللجوء إلى طرح مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية، أو تسائل بعض أعضائها[3]،

---

(1)– لمزيد من التفاصيل انظر: د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص 344.

(2)–" لقد أوصت لجنة التحقيق في قضية عقد سوناطراك مع شركة الباسو الأمريكية بإنشاء جهاز مختص في اقتراح التصحيحات الواجب الأخذ بها بناء على تطور سوق الطاقة للمحافظة على مصالح الدولة الجزائرية، غير أن الحكومة لم تأخذ بهذه التوصية وتجاهلتها" انظر: آثار التحقيق البرلماني، الموقع الالكتروني: (*forum. palmoom. net*).

(3)– د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 509.

كما يمكن أن تلعب وسائل الإعلام دورا في هذا الشأن، فالترويج الإعلامي لنتائج التقارير يفرض على المسؤولين وعلى الهيئات المختصة التدخل لسد الثغرة, أو معالجة الاختلال الذي كشفه التحقيق، كما أن التحقيق قد يلقى مصيرا آخر غير النشر، وهو عرض التقرير وتوزيعه على النواب لأن الحكومة تعارض نشره، أو قد تتوقف اللجنة عن مواصلة التحقيق بعد مباشرته، أو قد تمدد آجال إيداع تقرير لجنة التحقيق[1].

المطلب الرابع:

رقابة اللجان البرلمانية بآلية الاستماع

لا تتوقف إدارة أعمال المجالس النيابية على رئيسها أو على مكتبها أو على جهازها الإداري، إنما تستند هذه الإدارة أساسا على لجان المجلس المختلفة الدائم منها والمؤقت والمشترك، فأمام الحجم المتزايد للأعباء الملقاة على عاتق البرلمان، وأمام صعوبة تحمله لهذه الأعباء منفردا، وصعوبة التصدي لكل تفاصيل العمل التشريعي والرقابي، فإن غالبية البرلمانات تتجه إلى الاعتماد أكثر على اللجان في قيادة وتسيير أعمالها، لتحقيق الغاية من وجودها، وتفعيل أدائها[2]، إذ لولا اللجان ما كان يمكن أن يؤدي البرلمان مهامه على الوجه المطلوب، كما اكتشفت المجالس النيابية قدرة اللجان على الإعلام، وإتاحة الفرصة للحوار والمناقشة، واستقطاب اهتمام الرأي العام مما يحقق التفاعل بين أعضاء البرلمان والمواطنين والسلطة التنفيذية، فاللجان بهذا المعنى هي أجهزة تنشأ بكل مجلس من عدد محدد من الأعضاء يتم اختيارهم وفقا لتخصصاتهم، ويكلفون بتحضير أعماله وتقديم تقرير عنها[3].

(**1**)– "كان مآل التحقيق المتعلق بقضية عقد شركة الباسو الأمريكية مع سوناطراك عدم النشر، وقد نشر تقرير التحقيق المتعلق بالغرفة الوطنية للتجارة، وقضية **26** مليار دولار بعد عرضهما على المجلس، فيما لم ينشر التقرير المتعلق بسير الانتخابات المحلية لسنة **97**، وكذلك التقرير المتعلق بالأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن، أما لجان التحقيق التي أنشئت في الفترة التشريعية الخامسة فلم تنه تحقيقاتها"، انظر: حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (**2002–2007**). وزارة العلاقات مع البرلمان,الموقع الاليكتروني: ***(www.mrcp.dz.org)***

(**2**)– "تقوم اللجان البرلمانية بالعديد من الوظائف، وتمد البرلمان بالطاقة لزيادة فعاليته وخبراته، وتتيح الفرصة للعامة للمشاركة في العملية التشريعية، فأهميتها تتزايد كعنصر تنظيمي في فعالية المجالس التشريعية، وتعتمد البرلمانات المعاصرة على اللجان في قيادة وتسيير أعمالها، ولهذا جرى في أمريكا مثل عن الكونغرس الأمريكي بأنه "عبارة عن مجموعة من اللجان التي تجتمع في قاعة بصورة دورية للموافقة على إجراءات بعضها البعض" انظر: د. علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية, الموقع الالكتروني: ***(www.undp.pogar)***

(**3**)– د. جلال بنداري،.ياسر كاسب،. بركات السائح، دليل النائب داخل اللجان البرلمانية.

وتعد اللجان بذلك المطبخ السياسي *(policy kitchen)* الذي تتم فيه عملية الفحص والدراسة والمناقشة [1] , إذ من الصعب على البرلمان مناقشة ما يحال إليه من اقتراحات ومشاريع القوانين في الجلسة العامة للمجلس النيابي بشكل مباشر، ما لم يتم تحضيره عبر اللجان وجعله يسيرا في التناول، وأجدى في المناقشة [2]، فاللجان تؤدي وظيفة تشريعية حينما تحال إليها الاقتراحات والمشاريع فتفحصها وتناقشها وتعرضها على المجالس مشفوعة بتقرير يتضمن رأيها وتوصياتها، كما تؤدي وظيفة رقابية من خلال الاستماع إلى أعضاء الحكومة، أو إلى المعنيين باقتراح القانون، أو إلى المواطنين، أو الخبراء والأكاديميين المختصين، وذلك بتكليف من المجلس أو بمبادرة منها، فتعقد اجتماعات للاستعلام والحوار والمناقشة بمناسبة بحث مشروع أو اقتراح قانون، أو عند بحثها موضوعا عاما يحال إليها لأجل تغطية جوانبه المختلفة، بجمع المعلومات لاستكمال نقائصه، فتتمكن من صياغة نص قانوني يلبي حاجات المجتمع، والذي سيأخذ طريقه إلى التطبيق، ويتعامل معه جميع المواطنين.

وتختلف اللجان البرلمانية باختلاف المجالس النيابية في نوعها وعددها، وعدد أعضائها، وفي مدى قوتها أو ضعفها في التأثير على الحكومة، كما يختلف الفقهاء في تصنيف وظيفة اللجان الدائمة، فيعدها البعض آلية للاستعلام، ورافدا للبرلمان في عملية التشريع، بينما يعدها البعض الآخر آلية للتشريع والرقابة، غير أن هذا التصنيف محكوم هو الآخر بمركز اللجان في النظام نفسه، وبمدى قوة الأحزاب، وبالإطار الذي رسمته الدساتير لوظائف اللجان، وعلى هذا الأساس تتحدد طبيعة الدور الذي تلعبه اللجان في التشريع وفي الرقابة على الحكومة، ففي أمريكا مثلا تحدد اللجان القرارات الصغرى والكبرى التي تشكل مشروع القانون[3]، وتوصف بأنها مجالس تشريعية مصغرة، وهي الأقوى في العالم على الإطلاق في مجال الرقابة على الحكومة، فهي تمارس دورا رقابيا بالنيابة، وتمارس سلطة الإشراف على إدارة البرامج ومراقبة مدى تقدمها أو تراجعها في التنفيذ، وتتمتع اللجان في ألمانيا بالسلطات التي تتمتع بها في أمريكا، وعلى العكس من ذلك فإنها في فرنسا محدودة

---

(1)– د. علي الصاوي، تطوير نظام اللجان النيابية، المرجع السابق.

(2)– د. جلال بنداري،. ياسر كاسب،. بركات السائح، نفس المرجع.

(3)– اللجان في الهيئات التشريعية، المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية –واشنطن– ترجمة نور الأسعد، الموقع الالكتروني. (*www.undp.pogar*)

الصلاحيات إذ ليس لها حق تصحيح التشريعات، بل لها حق إجراء التعديل الفني على مشروع القانون[1]، كما يكفل لها القانون متابعة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان[2].

ويضمحل أكثر دور اللجان البرلمانية في التشريع وفي الرقابة في الجزائر، فهي لا تعدو أن تكون آلية استعلامية، وليست وسيلة للرقابة بالمعنى التقليدي للمفهوم[3].

وتفصيلا لذلك ينبغي بيان حدود سلطات اللجان الدائمة في التجربة الجزائرية، وحدود توظيفها لآلية الاستماع، والآثار التي تترتب عن توظيف هذه الآلية، وذلك ضمن هذه الفروع:

الفرع الأول:

حدود سلطات اللجان الدائمة

تأخذ اللجان في الجزائر تسمياتها، بحسب وظائفها المسندة إليها، فهناك لجان التحقيق المؤقتة التي تنشأ بطلب من النواب لإجراء التحقيق في وضع معين يتعلق بالأداء الحكومي وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، واللجان المتساوية الأعضاء التي يسند لها الدستور مهمة تذويب الخلاف بين غرفتي البرلمان باقتراح نص يحسم في الأحكام محل الخلاف[4]، ويدعى هذا النوع من اللجان في بريطانيا (اللجان المختلطة) ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية لجان الندوات، وفي ألمانيا تدعي لجان الوساطة ، فيما يدعى النوع الثالث

(**1**)– د. علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية, المرجع السابق.

(**2**)–"لقد تطورت آليات متابعة مجلس الشيوخ الفرنسي لتطبيق القوانين من الحكومة مع الوقت، فيوجد حاليا تشخيص وفحص نصف سنوي لمراقبة تطبيق القانون يعد في **15** مارس و **15** سبتمبر عن كل سنة، وتعد اللجان تقريرها الذي يتضمن كشفا إحصائيا شاملا للقوانين التي تم التصويت عليها، وطرق تطبيقها، والتي طبقت، وتفصيلا لذلك، انظر: كاترين ماينال (***Catherine Maynal***)، في مقال بعنوان "مراقبة تطبيق القوانين من مجلس الشيوخ" والذي ورد على هذه الصيغة::

_" Actuellement, un bilan semestriel de contrôle de l'application des lois est effectué au 15 mars et au 15 septembre de chaque année, à chacun de ces contrôles semestriels, la direction des commissions prend contact avec les secrétariats des six commissions permanentes, et leur fixe un délais pour la remise de leurs travaux. Lorsque l'ensemble de ces travaux lui à été remis, au plus tard le 10 avril ou le 10 octobre, par les six commissions, le directeur du service des commissions peut rédiger son rapport, ce rapport est accompagné de tableaux récapitulant les statistiques globales portant sur les lois votées, sur la disposition à appliquer et le délais d'application des lois votées et appliquées".v.Catherine Maynal, le contrôle parlementaire et évaluation, la documentation française, Paris , 1995, p33-35.

(**3**)– د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري, المرجع السابق، ص **502**.

(**4**)– تنص الفقرة **4** من المادة **120** من دستور **96** على ما يلي: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

باللجان الدائمة، مما يعني أن لجان التحقيق واللجان المتساوية الأعضاء هي لجان مؤقتة، وقد خول الدستور للجان الدائمة للمجلسين في الفقرة الثانية من نص المادة 133 إمكانية الاستماع إلى أعضاء الحكومة، واكتفى النظامان الداخليان للمجلسين بإدراج أسماء اللجان وتحديد اختصاصاتها، وعدد أعضائها وكيفية سير أشغالها[1]، بينما عالج القانون العضوي 99-02 وبتحفظ واحتشام ضوابط آلية الاستماع ضمن أحكام المادة 27 منه، والتي تنص على أنه "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها الاستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك".

وفوض نص المادة 28 منه اللجنة الدائمة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة حق تقديم اقتراحا ت التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المجال على اللجنة لدراسته.

وما يستخلص من هذه الضوابط أن اللجان الدائمة أبعدت عن إجراء التحقيق البرلماني رغم معرفتها الواسعة بتفاصيل العمل الحكومي في مجال تخصصها، وكفاءتها في جمع المعلومات والحقائق، فالنصوص لم ترق بها إلى ممارسة التحقيق، إنما خولت لها إمكانية مراقبة النشاط الحكومي عبر مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها، والاستماع إلى أعضاء الحكومة أو الخبراء والمختصين، أو المعنيين بالقانون من هيئات ومنظمات، أو المعنيين باقتراح القانون من أعضاء البرلمان، مع أن نص المادة 27 في فقرته الأولى اقتصر على ذكر ممثل الحكومة أو عضو الحكومة دون غيره، غير أن الممارسة أثبتت توسيع مجال الاستماع إلى الفئات المذكورة، ويقيد نص نفس المادة آلية الاستماع بشرط الضرورة "كلما دعت الضرورة إلى ذلك", على أن يبلغ طلب اللجنة المختصة بخصوص الاستماع رئيس كل من الغرفتين إلى رئيس الحكومة، كما يقيد حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم بناء على طلب توجهه الحكومة إلى

---

(1)- "طبقا لأحكام المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن عدد لجان مجلس الأمة هو 9 لجان" يشكل مجلس الأمة 9 لجان"، وطبقا لأحكام المادة 28 من نفس القانون فإن عدد أعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية هو من 15 إلى 19 عضوا على الأكثر، وتضم بقية اللجان من 10 إلى 15 عضوا على الأكثر، ويشكل المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة طبقا لما نصت عليه المادة 19 من نظامه الداخلي، كما نصت المادة 34 منه على أنه "تتكون لجنة المالية والميزانية من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر، في حين تتكون اللجان الدائمة الأخرى من 20 إلى 30 عضوا على الأكثر".

رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة، كما قيد القانون العضوي في المادة 26 منه اللجنة الدائمة المختصة بأجل شهرين لإعداد تقريرها بشأن مشروع أو اقتراح القانون المحال إليها من تاريخ الشروع في دراسته، وإلا أدرج في جدول أعمال الجلسات العامة، ليناقش من المجلس ويبدي رأيه فيه بطلب من الحكومة وموافقة مكتب إحدى الغرفتين[1].

ومما تقدم نستنتج أن المشرع أبعد اللجان الدائمة عن إجراء التحقيق البرلماني وأوكله للجان المؤقتة، وضيق من سلطاتها في مجال الاستماع ومراقبة الأداء الحكومي، وقصر دورها وبشكل يطبعه الروتين على مراجعة القوانين التي تحال إليها، وإجراء بعض التعديلات الفنية البسيطة عليها، كما ضيق من مساحة الاستماع ومن إمكانية إجراء جلساتها علينا, ولم يحسم في مسألة قيام اللجان بالدور الاستطلاعي، في حين أن المشرع الفرنسي أولى عناية خاصة للجان للاستطلاع[2]، بتوسيع سلطات اللجان الدائمة في متابعة ومراقبة تنفيذ القوانين[3]، والتي أثارت جدلا فقهيا لما تجاوزت حدود سلطاتها إلى القيام بمهام لجان التحقيق البرلمانية في ثوب لجان الاستطلاع، كما خول المشرع المغربي اللجان الدائمة إمكانية القيام بوظيفة الاستطلاع[4].

---

(1)- تنص المادة 26 من القانون العضوي 99-02 على ما يلي: " يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريرا بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

(2)- "يتيح المشرع الفرنسي للبرلمان إمكانية تشكيل لجان استطلاع، أو ما يسمى بلجان المهمات الإخبارية ***(les commissions des missions d'information)***، والتي تتكون عادة من اللجان الدائمة المختصة بشكل انفرادي، أو باشتراك لجنتين دائمتين أو أكثر، وتتحدد مهمتها في رصد وتتبع مدى تنفيذ القوانين وذلك وفقا لما تضمنه النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في المادة 145 الفقرة الثانية منه، والنظام الداخلي لمجلس الشيوخ في المادة 21 الفقرة الأولى منه" انظر: د.عمار عوابدي، مدى فعالية آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر, العدد 03, ديسمبر 2006، ص 43، ص 44.

(3)- « le principe a fait l'objet d'un large consensus, l'initiative a été prise au Sénat, dont le bureau a décidé en 1972, de confier aux secrétaires des commissions permanentes la responsabilité de contrôler techniquement l'application des lois, ce système a donné lieu à la condition d'un fichier permettant le recensement permanent des textes réglementaires et des lois devenues applicables, l'informatisation des fichiers des commissions en 1985 a accru l'efficacité du système »

v. Richard Cazenave, le suivi de l'application des lois, actes du séminaire parlementaire, Niamey .Niger, du 24 au 26 octobre 2000, p 78.

(4)- يخول النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي تكليف بعض أعضاء اللجان الدائمة القيام بمهمة إخبار حول شروط وظروف تطبيق نص تشريعي معين، أو موضوع يهم المجتمع أو يتعلق بنشاط من أنشطة الحكومة، وتعد بعدها تقريرا تعرضه على

فالقانون يرجع حظر تشكيل اللجان الاستطلاعية في الجزائر لافتقارها للأساس القانوني الذي تستند عليه في الدستور أو في النصوص القانونية(1)، فحصر بذلك المشرع مهام اللجان الدائمة في الجزائر في الاستعلام والاستماع(2)، غير أن الممارسة البرلمانية تؤكد بروز دور اللجنة المالية وقوتها في التأثير على مشاريع قوانين المالية السنوية والتكميلية(3).

ولمعاينة محدودية سلطات اللجان الدائمة وقيود النص والممارسة على نشاطها سنتتبع تطبيقات نشاطها في التجربة الجزائرية ضمن هذه الفرع:

المجلس". انظر: عبد الحكيم طوطاح، مقاربة الدور الرقابي للجان البرلمانية، مقال نشر في جريدة (هسبريس) الالكترونية المغربية، بتاريخ 7 جويلية 2010.

(1)- إن حرمان اللجان الدائمة والنواب عموما من القيام بالاستطلاع ليس على إطلاقه, فبالرغم من عدم النص على الدور الاستطلاعي ومراقبة تنفيذ برنامج الحكومة مت طرف اللجان, فإن الممارسة قد تخرج استثناء عن صراحة النص، ومثال ذلك ما صرح به السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة في مقال نشر بجريدة الشروق اليومية تحت عنوان "مجلس الأمة يحقق في مدى تطبيق الحكومة لبرنامجها بالولايا ت", قائلا: "إن المجلس يريد أن يتأكد ميدانيا من تقدم تنفيذ برنامج الحكومة، وقال إن ذلك من صميم الدور الرقابي للغرفة البرلمانية العليا على أداء حكومة بلخادم، وكشف بن صالح خلال افتتاح الدورة البرلمانية الربيعية عن اعتزام مكتب مجلس الأمة إطلاق برنامج واسع للتحرك الميداني خلال الأشهر القادمة، والتعرف من خلا له على مدى تقدم تنفيذ برنامج الحكومة الذي صادق عليه البرلمان" انظر: عبد النور بوخمخم،مجلس الأمة يحقق في مدى تطبيق الحكومة لبرنامجها, جريدة الشروق اليومي الصادرة بتاريخ 03 مارس 2008، عدد رقم 2239.

(2)- هناك فرق بين رقابة اللجان بآلية الاستماع التي سبق شرحها، و بين جلسات الاستماع التي يعقدها رئيس الجمهورية سنويا في شهر رمضان، وتقدم خلالها حصيلة نتائج عمل كل وزير، باستماع رئيس الجمهورية إلى عرض عن أداء وزراء الفريق الحكومي منفردين، وعلق البعض على الإجراء بأنه أصبح بديلا لبيان السياسة العامة السنوي الذي تقدمه الحكومة أمام البرلمان" انظر: ح. سليمان،جلسات الاستماع كبديل لبيان السياسة العامة, جريدة الخبر اليومية، المؤرخة في 25 أوت 2010، العدد رقم 6098.

(3)- " مثال ذلك أن لجنة المالية للمجلس الشعبي الوطني التي لعبت دورا مؤثرا عبر إجراء تعديلات عميقة على بعض قوانين المالية، فقد أجرت 36 تعديلا على قانون المالية لسنة 78، و 27 تعديلا على قانون سنة 80، و 94 تعديلا على قانون المالية لسنة 1983، و 93 تعديلا على فائض سنة 84، و 68 تعديلا على قانون المالية لسنة 1985 و 48 تعديلا على قانون المالية لسنة 1987" انظر: بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، تاريخ الإعداد 2 جانفي 2007، الموقع الالكتروني (*www.4shared.com*).

الفرع الثاني:

رقابة اللجان الدائمة

بما أنني عالجت حدود سلطات لجان التحقيق في مطلب سابق، ولأن مهام اللجنة المتساوية الأعضاء تقتضي بحثا خاصا، وقد تم تناوله من بعض الدارسين، وحتى يكون البحث يسيرا سأقتصر بالدراسة على واقع نشاط اللجان الدائمة في الجزائر، وفي الإطار الذي يحدده الدستور والنصوص القانونية, ولكن بالتركيز على ما للجان من دور رقابي عبر آلية الاستماع على النشا ط الحكومي وذلك كالتالي:

لقد نصت الدساتير الجزائرية على آلية سماع الوزراء من اللجان الدائمة، فقد أورد دستور 1963بنص المادة 38 منه[1] على أنها الآلية التي يمارس المجلس الشعبي الوطني عن طريقها مراقبة النشاط الحكومي، وقد أوردها مقرونة بالسؤال، بينما قرنها دستور 76 بالاستجواب والأسئلة الكتابية بنص المادة 161، وهو ما أكده دستور 1989، ووفقا لما نصت عليه هذه الدساتير فإن آلية الاستماع لا تتم إلا من طرف اللجان وفي إطارها[2]،إضافة إلى ذلك فإن النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني لسنة 77 في المادة 77، ولسنة 1989 في المادة 31 منه لا يرقيا بآلية الاستماع إلى درجة اعتبارها وسيلة رقابية على نشاط الحكومة، إنما يعتبرانها إجراء تشريعيا يتيح للجنة سماع الوزراء أو ممثلين عنهم بقصد الاستفسار والاستيضاح حول مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة إليها، فالهدف هو الاستعلام لا التحقيق والرقابة، غير أن ما تنص عليه المادة 133 فقرة 2 من دستور 96 " يمكن لجان البرلمان الاستماع إلى أعضاء الحكومة" يفهم منه التراجع والانكفاء عبر التعميم والغموض الذي توحي به هذه الفقرة، فلم يصنف ولو من خلال النص آلية الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان إلى جانب السؤال الشفوي والكتابي كآلية للرقابة على الحكومة كما أقر ذلك صراحة دستور 63 بموجب نص المادتين 37، 38 المشار إليهما سابقا.

فالدور الرقابي للجان الدائمة يحصره دستور 96 ومنطوق المادتين 27 و 28 من القانون العضوي 99-02 في مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة إليها، وبإمكانها

---

(1)- تنص المادة **38** من دستور **1963** على ما يلي: " يمارس المجلس الوطني مراقبة النشاط الحكومي بواسطة:" الاستماع للوزراء داخل اللجان، السؤال الكتابي، السؤال الشفوي، والمناقشة أو بدونها"، كما تنص المادة **37** منه على أنه "لأعضاء الحكومة حق حضور جلسات المجلس الوطني والمشاركة في مناقشة اللجان".

(2)- د. الأمين شريط, خصائص التطور الدستوري.. ، المرجع السابق ، ص **502**.

في هذه الحالة دعوة أعضاء الحكومة أو ممثليهم إذا اقتضى الأمر ذلك للاستماع إليهم ومناقشتهم للقانون محل الدراسة[1]، فتتيح إجابات الوزراء وممثليهم إعلام اللجان بحقائق وأوضاع قطاعهم، كما يمكن للوزراء طلب حضور جلسات اللجان لتبرير وشرح ما تتضمنه مشاريع القوانين وتحديد بواعثها وغاياتها.

كما يمكن للجان الاستماع إلى الخبراء والمختصين بشأن قانون تختص إحدى اللجان بمناقشته [2]، غير أن الآلية لا تمارس إلا من طرف اللجان وفي إطارها[3]، وتؤكد الممارسة لجوء اللجان إلى إشراك بعض المختصين من غير أعضاء الحكومة، وقد عقدت لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني بشأن دراسة الأمر المتعلق بالنقد والقرض أربع جلسات، استمعت خلالها بتاريخ 7 ديسمبر 2003 إلى السيد وزير المالية، كما استمعت خلال اجتماعين إلى الأمين العام للجمعية المهنية للبنوك والمؤسسات المالية بتاريخ 15 سبتمبر 2003، وإلى محافظ بنك الجزائر بتاريخ 16 سبتمبر 2003[4]، وخروجا عن هذا

(**1**)- " تستمع اللجان إلى أعضاء الحكومة أو ممثليهم كما يمكنها أن تستمع إلى أصحاب اقتراح القانون، أو مندوبي أصحاب التعديلات المقترحة على النص المعروض على المجلس في الجلسة العامة, والذي يحيله رئيس المجلس إلى اللجنة لدراسة هذه التعديلات وإعداد تقرير بشأنها، ففي الجلسة التي عقدتها لجنة الدفاع الوطني بتاريخ **2003/01/11** لإعداد التقرير التمهيدي لمشروع القانون المتعلق بقمع جرائم مخالفة أحكام الاتفاقية المتضمنة خطر استحداث وتخزين الأسلحة الكيميائية وتدميرها، عقدت عددا من الاجتماعات لدراسة التعديلات المحالة إليها من رئيس المجلس الشعبي الوطني والبالغ عددها **30** تعديلا، واستمعت إلى مندوب أصحابها، وبعدها صادقت على التقرير التكميلي لمشروع القانون، وذلك بتاريخ **2003/06/24**" انظر:حصيلة نشاطات اللجان الدائمة, مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الثالث، سنة **2004**، ص **95**.

(**2**)- "في بعض النظم تعد جلسات الاستماع التي تنظمها اللجان الدائمة منتدى لتبادل الأفكار، فيصغي أعضاء اللجنة إلى وجهات نظر وآراء أعضاء الحكومة والخبراء والأكاديميون (من داخل البلاد وخارجها) والقانونيون، والنقابات والأفراد الذين يتأثرون بالموضوع محل المناقشة" انظر: المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية، واشنطن، اللجان في الهيئات التشريعية، ترجمة نور الأسعد.المرجع السابق.

(**3**)- يطبع عمل اللجان الدائمة في الجزائر السرية، فيما تعتمد اللجان في بعض النظم علانية الجلسات وتغطيتها إعلاميا، وتسمح الأرجنتين وكوستاريكا والولايات المتحدة الأمريكية بالعلنية، وبتوسيع إشراك أطراف مختلفة في النقاش، فيما تمنع العلنية ألمانيا والمغرب والسينغال والهند"".نفس المرجع.

-وأكد نص المادة **42** من النظام الداخلي لمجلس الأمة على سرية أعمال اللجان صراحة، فنصت على أن "جلسات لجان مجلس الأمة سرية، لا يمكن لجان مجلس الأمة نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك مكتب اللجنة. تحفظ الأشرطة المسموعة في أرشيف اللجنة الدائمة، لا يمكن الإطلاع عليها إلا بموافقة رئيس اللجنة، تودع هذه الأشرطة لدى رئيس المجلس في نهاية الفترة التشريعية".

(**4**)- مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، حصيلة نشاطات اللجان الدائمة، المرجع السابق ، ص **98**.

الإطار الذي رسمه القانون لممارسة اللجان لمهامها وفقا لمبدأ السرية[1] والاستعلام عبر آلية الاستماع, قد تضطر اللجان أحيانا إلى القيام بزيارات ميدانية للتعرف عن قرب على المشاكل التي يعرفها تسيير قطاع معين[2].

وتدرج اللجنة مضمون الأسئلة والأجوبة والمناقشة في محضر يوزع على النواب، وبذلك تكون اللجنة الدائمة ومن خلال الأسئلة والأجوبة والاستماع إلى العروض تباشر الرقابة على الحكومة، عبر نشر هذه التقارير الرسمية التي تعدها والتي تصنف إلى تقارير تمهيدية، وتقارير تكميلية حول القانون محل الدراسة، فما الذي تتضمنه التقارير وما حدود تأثيرها؟

الفرع الثالث:

آثار تقارير اللجان الدائمة

سبقت الإشارة إلى أن المهام المنوطة باللجان الدائمة هي دراسة مشاريع واقتراحات القوانين، وتتيح آلية الاستماع جمع الحقائق والبيانات التي تحقق استكمال أوجه النقص في المشروع أو المقترح، وإذا تبين لأعضاء اللجنة مختلف وجهات النظر فإنه سيكون لها حصيلة كافية عن المشروع أو المقترح يمكنها من إعداد تقرير بشأنه يدعى التقرير التمهيدي، وتحيله بدورها إلى المجلس للمناقشة في الجلسة العامة، وإذا ما اقترح أعضاء المجلس تعديلات على المشروع أو الاقتراح أمكن للمجلس أن يحيل مرة أخرى النص إلى اللجنة الدائمة لدراسة التعديلات, وإعداد تقرير بشأنها حينذاك يدعى التقرير التكميلي[3]،

–تنص المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه: " يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارستها أعمالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها" ,وهو نفس ما أقرته المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(1)– "لا يقر القانون العضوي صراحة للجان القيام بالاستطلاع أو المعاينة، أو بسلطة الإشراف على تطبيق القوانين ومعاينة مدى تقدم تطبيقه والمشاكل التي تعترض تطبيقه، إنما أثبتت الممارسة لجوء اللجان إلى معاينة قطاعات معينة للتعرف على المشاكل التي يعرفها، فبعد تعيين اللجان، وبعد اختتام الدورة الربيعية للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2002، قام وفد من لجنة النقل بزيارة إلى وزارة النقل للتعرف على مشاكل القطاع" انظر: حصيلة نشاطات اللجان الدائمة ,مجلة النائب,نفس المرجع,ص99.

(2)– د. عمار عوابدي، مدى فعالية آليات الأسئلة ..." المرجع السابق، ص 43، 44.

(3)– " يمكن أن تضمن اللجنة المختصة تقريرها تعديلاتها على النص المحال إليها، وبعد أن يناقش في الجلسة يمكن أن يقترح النواب تعديلات على النص، فتحال الاقتراحات على اللجنة مرة أخرى لتعد بشأنها تقريرا تكميليا، وقد أدخلت لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية لسنة 2003، وخلال جلساتها التي شرعت فيها بتاريخ 24 سبتمبر 2002 تعديلات بلغت 53 تعديلا أدرجتها في تقريها التمهيدي وأدخلت أربع تعديلات في تقريرها التكميلي، في حين بلغت تعديلات النواب 54 تعديلا، وقد تم التصويت على القانون بتاريخ 27 أكتوبر 2002" انظر: حصيلة نشاطات اللجان الدائمة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ، المرجع السابق، ص 96.

فالتقرير بهذا المعنى هو الوثيقة الرسمية التي تضمنها اللجنة ما توصلت إليه من رأي بعد مناقشة النص المحال إليها والذي يشتمل عادة على مجموع الإجراءات التي قامت بها أثناء المناقشة والدراسة، ومبررات اتخاذ هذا الرأي، والآثار والملاحظات التي أثيرت حوله كما يتضمن التقرير التوصيات التي تراها اللجنة ضرورية[1]، غير أن الآثار التي يرتبها لا تعدو أن تكون تعديلات شكلية في غالبيتها، وتوصيات نادرا ما تستجيب لها الحكومة أو تأخذ بها، مما يجعل تأثير اللجان عبر التقارير ضعيفا، إلى حد أن المشرع لا يشير في أي من النصوص إلى اعتبار آلية الاستماع وسيلة لرقابة الحكومة، ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب أهمها :

– القصور الملحوظ في النصوص، فالنظامان الداخليان للمجلسين اقتصرا على ذكر اللجان وبيان اختصاصاتها وضوابط سير أشغالها , فيما أشار القانون العضوي إلى إمكانية استماع أعضاء اللجان إلى أعضاء الحكومة بنص المادتين 27 و 28، بينما تقر الكثير من النظم للجان الدائمة إمكانية إجراء التحقيق البرلماني بالموازاة مع اللجان الخاصة، وإمكانية المعاينة الميدانية والإشراف, ومتابعة وتقييم مدى تقدم تطبيق القوانين الصادرة عن البرلمان، وحتى على فرض قيام اللجان في الجزائر بالرقابة في إطار هذه النصوص فإن القيد الأول الذي يعيقها يتعلق بتشكيلة اللجان ونوعها، وأن بدت معقولة في عددها ونوعها وتركيبتها العددية، ومع أن العدد لا يكون أبدا معيارا للفعالية، إنما تقاس الفعالية بقوة

– "وبمناسبة مناقشة مشروع قانون المالية لسنة **2004** قدم السيد بوزيدي بركاني مقرر لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التابعة لمجلس الأمة التقرير التمهيدي الذي أعدته اللجنة عن النص، تبع بمناقشة عامة، واستكمالا لدراسة النص، عقدت اللجنة سلسلة من الجلسات فيما بين **18** و **19** نوفمبر **2003**، أعدت على إثرها التقرير التكميلي وصادقت عليه" انظر: دراسة مشروع قانون المالية لسنة **2004** أمام مجلس الأمة, مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد **5** أفريل **2004**، ص **216**.

(**1**)– " من بين ما أوصت به اللجنة الدائمة للشؤون الاقتصادية والمالية التابعة لمجلس الأمة في تقريرها بشأن قانون المالية لسنة **2004**، ما يلي:

ا– ضرورة إيجاد حوافز إضافية لولايات الجنوب من أجل إقامة نشاطات إنتاجية، وتسريع وتيرة الإصلاحات في ميدان الخوصصة والشراكة، وحل المشاكل المتعلقة بالعقار الفلاحي والصناعي، وتجسيد الإصلاح البنكي.

ب– مطالبة الحكومة بتقديم عرض مفصل حول الميزانية الاجتماعية للدولة أمام مجلس الأمة، وتوصي الحكومة بدراسة أشكال – مساعدة النازحين بسبب الظروف الأمنية بترميم منازلهم أو بنائها، وتوفير التمدرس لأبنائهم وأوصت بإصلاح وعصرنة الجهاز الإحصائي ليتماشى مع حقائق اقتصاد السوق،كما توصي بضرورة إعداد قانون ضبط الميزانية المذكور في المادة **160** من الدستور، خصوصا وأنها وعدت في السنة الماضية بتجسيد هذا المطلب"، انظر: دراسة مشروع قانون المالية لسنة **2004**, مجلة الفكر البرلماني ,نفس المرجع، ص **219**، **220**، **221**.

الأحزاب التي ينتمي إليها أعضاء اللجنة، كما تقاس بمدى ولاء هذه الأحزاب للحكومة من عدمه، وفي الحالة الجزائرية فإن غالبية أعضاء اللجان ينتمون إلى أحزاب الأغلبية، أو أحزاب التحالف الرئاسي، فيشكل أعضاء اللجان قاعدة قوية لصد كل محاولات التشكيك في نشاط الحكومة[1]، فنجدها تدعم هذه الحكومة عبر التصويت على تقارير اللجان، فتصوت ضد التقرير إذا خالف توجهات الحكومة، وتصوت بالموافقة إذ أيد التقرير مشروع القانون المحال إليها، فالدعم هو دأب هذه اللجان سواء أصابت هذه الحكومة أم أخطأت[2]، ويؤدي هذا إلى انكفاء الأعضاء الذين ينتمون إلى المعارضة أمام ضعف تأثيرهم لقلة عددهم، لأنهم يعينون في اللجان بحسب نسب عدد المقاعد التي يشغلونها في المجلسين.

ولذلك فإن تفعيل اللجان يحقق فعالية رقابتها وهذا يشترط قوة أحزاب المعارضة، وتوسيع سلطات اللجان ودعمها بأدوات العمل الضرورية، وتوسيع آلية الاستماع إلى المواطنين ومنظمات المجتمع المدني، والارتقاء باختصاصاتها إلى مصاف التحقيق والاستطلاع والمعاينة للأداء الحكومي على أرض الواقع، وإتاحة فرص عقد اجتماعاتها علنيا وتغطيتها إعلاميا لتؤتى الثمار المرجوة منها.

وما يستخلص من هذا المبحث المتعلق بواقع تطبيق الآليات الاستعلامية (الأسئلة، الاستجواب، التحقيق البرلماني، رقابية اللجان الدائمة بآلية الاستماع) أن هذه الآليات وبالرغم من الدور البارز الذي تلعبه في تزويد أعضاء البرلمان بالحقائق والمعلومات, فإن آثارها في المجال الرقابي ضعيف، تصطدم بضآلة وشح النصوص،وبعوائق وقيود الممارسة، فبصمات الحكومة بارزة في جل إجراءات وضوابط تطبيقها، مما أفرز انكفاء واضمحلالا وتراجعا لهذه الآليات في التأثير على أداء الحكومة بإبراز مثالبه و تصويبها، ويبقى تفعيل هذه الوسائل محكوما دائما بطبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، فإذا ما أكد البرلمان جدارته بفعاليته وفعالية أعضائه، فإن هذه الوسائل تحقق الغاية منها، وإذا تفوقت الحكومة بإخضاع أغلبية أعضاء البرلمان لتوجهاتها بدت هذه الوسائل الرقابية باهتة وعديمة الفعالية.

وإذا كان هذا هو شأن الآليات الاستعلامية التي لا ترتب المسؤولية المباشرة للحكومة، فما هو الشأن بالنسبة للآليات التي ترتب مسؤوليتها؟ وما هي الضوابط الإجرائية لتطبيقاتها؟ وما هي الآثار التي ترتبها؟ هذا ما ستعرضه في المبحث الموالي:

(**1**)– د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص **343**.

(**2**)– د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص **343**.

المبحث الثاني:

الرقابة بالآليات التي ترتب مسؤولية الحكومة

لما خول دستور 96 للبرلمان حق رقابة أعمال الحكومة بموجب نص المادة 99منه : " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84، 133، 134 من الدستور" فإنه قيد هذه الرقابة بالشروط المنصوص عليها في نفس المادة، وأكد أن آليات الرقابية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من نفس المادة يضطلع بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة, فنص على ما يلي : " يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137"، وبما أنني أفردت المبحث الأول لآليات الرقابة الاستعلامية التي يمارسها المجلسان على حد سواء، والتي لا يترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة، فإن الآليات الرقابية التي ترتب المسؤولية والتي تتحدد في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وحالة المصادقة على ملتمس الرقابة، وحالة عدم الموافقة على لائحة الثقة،وحالة إصدار اللائحة, هي الآليات التي تقتضي الوقوف عندها ببيان ضوابط مباشرتها، وواقع تطبيقها، والآثار التي ترتبها، وذلك ضمن هذا المبحث وفي ضوء أربعة مطالب على النحو المفصل أدناه :

المطلب الأول:

عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة

لما أقر الدستور للبرلمان إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه وفر له جملة من الآليات الرقابية التي تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة، ومن بين هذه الآليات مناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه بالرفض أو الموافقة، فمخطط عمل الحكومة هو الإطار الذي يحدد السياسة العامة للحكومة(1)، ويحدد إستراتيجيتها في التخطيط والإنجاز، ويحدد الغايات المراد تحقيقها، والوسائل الضرورية لتحقيق هذه الغايات في زمن

(1)- " أكد السيد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة الأسبق ردا على ملاحظات النواب بشأن إفراغ البرنامج من الأرقام التفصيلية بنية تهرب الحكومة من آليات الرقابة الواردة في المواد **159**، **160** من الدستور, أن السياسة العامة في تصوري أقرب إلى منهجية البرنامج المعروض عليكم للإثراء والمصادقة من منهجية أخرى ترتكز أساسا على الأرقام، أما علاقة المراقبة ببرنامج الحكومة فهي واردة ضمنيا في المادة **84** التي تنص على أنه " تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة" فيما رد عليه النائب نور الدين فكاير بأن مناقشة السياسة العامة للحكومة هي اختصاص أصيل للشعب، وقد صادق على هذه السياسة من خلال انتخابه لرئيس الجمهورية، ولا يجوز للنائب أن يحل محل المنيب وهو الشعب" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **191** المؤرخة في **26** فيفري **2000** ص**4**، والجريدة الرسمية للمداولات رقم **227** المؤرخة في **18** أكتوبر **2000** ص **14**.

محدد، فطبيعته تجعل منه الإطار العام الذي يندرج فيه عملها[1]، والمحدد الفني لأولوياتها، ولوسائل تحقيق هذه الأولويات ومقاييس تقييمها، كما يعد بنظر الفقهاء ميثاقا أو اتفاقا أو عقدا بين الحكومة والبرلمان، يتم في نطاقه وعلى أساسه الأداء الحكومي[2]، غير أن الأمر لا يتوقف عند رسم المخطط، إنما ينبغي أن تلتزم الحكومة بتنفيذه، على أن يلقى هذا الالتزام الإيجاب والقبول ، إلى الحد الذي يجعل مصير الحكومة مرتبطا بموافقة المجلس على هذا المخطط، لأن هذا المخطط هو الأداة المادية التي يعتمدها البرلمان في مباشرة رقابته على الحكومة،غير أن توظيف هذه الآلية يثير جملة من التساؤلات تتعلق بطبيعة عمل الحكومة, وحدود ارتباطه برئيس الجمهورية، وحدود سلطات المجلس الشعبي الوطني في مناقشة المخطط والتصويت عليه، والآثار التي تترتب على تقديم هذا المخطط أمام مجلس الأمة، و كذا الآثار التي يرتبها توظيف هذه الآلية من قبل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما سنعالجه ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

ضوابط مناقشة مخطط عمل الحكومة و التصويت عليه

أفرد دستور 96 والقانون العضوي والنظامان الداخليان للمجلسين حيزا هاما لضبط قواعد عرض ومناقشة مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه، وما يرتبه من آثار، فعلى إثر تعيين رئيس الجمهورية للوزير الأول وأعضاء حكومته بموجب نص المادة 77 الفقرة الخامسة، ونص المادة 79 في فقرتها الأولى من الدستور[3]، يضبط الوزير الأول مخطط عمله ويعرضه في مجلس الوزراء[4]، وبموجب نص المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور[5] يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري لأجل ذلك مناقشة عامة للمخطط، وقيدت المادة 46 من القانون العضوي 99-02

(**1**)- د. عمار عباس، المرجع السابق، ص **234-235**.

(**2**)- د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص **273**.

(**3**)- تنص المادة **77** في فقرتها الأولى من الدستور على ما يلي: " يعين الوزير الأول وينهي مهامه" وتنص المادة **79** في فقرتها الأولى على ما يلي: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول".

(**4**)- تنص الفقرة الأخيرة من المادة **79** من الدستور على ما يلي: " يضبط الوزير الأول مخطط عمله، لتنفيذه، ويعرضه في مجلس الوزراء".

(**5**)- تنص المادة **80** الفقرة الأولى من الدستور على أنه: " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الو طني لهذا الغرض مناقشته عامة".

الوزير الأول بعرض المخطط خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة(1)، ولا يناقش المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط إلا بعد مرور 7 أيام من تبليغه إلى النواب(2)، على أن يتم التصويت عليه خلال 10 أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة(3)، فيما اكتفى الدستور بالنص على تقديم عرض حول مخطط الحكومة أمام مجلس الأمة(4)، وذلك في الفقرة الثالثة من المادة 80 من الدستور: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني" واقتصرت الفقرة الأخيرة من نفس المادة على أنه "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة" بينما حدد نص المادة 49 من القانون العضوي أجل تقديم المخطط إلى مجلس الأمة بعشرة أيام بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، كما نصت في فقرتها الثانية على إمكانية المجلس إصدار لائحة(5).

وما يستخلص من مجموع الضوابط التي حددها الدستور والنصوص القانونية لمناقشة برنامج الحكومة ما يلي:

أولا: أن مجلس الأمة ليس مخولا بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة باعتباره الغرفة العليا غير القابلة للحل، فمسؤوليتها تنتفي أمامه، إنما تكتفي الحكومة بتقديم عرض عن برنامجها أمامه، وقد يترتب عن هذا العرض إمكانية إصدار لائحة، بينما تسعى الحكومة للحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني لبرنامجها، وإلا تعرضت للسقوط، فبمجرد التصويت منه بالرفض لبرنامجها يرتب سقوطها دون الحاجة إلى إصدار لائحة بهذا الخصوص.

---

(1)- تنص المادة **46** من القانون العضوي على أنه: "يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيين الحكومة".

(2)- تنص المادة **47** من نفس القانون على ما يلي: "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة أيام من تبليغ البرنامج إلى النواب"

(3)- تنص المادة **48** من نفس القانون على أنه: "يتم التصويت على برنامج الحكومة بعد تكييفه إن اقتضى الأمر عشرة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة".

(4)- " إن هذا لا يعني أن الوزير الأول يقدم البرنامج مفصلا أمام نواب المجلس الشعبي الوطني، إنما يقدمه مكتوبا ومفصلا للنواب مسبقا، وعليه أن يقدم عرضا ملخصا لهذا البرنامج خلال الجلسة المخصصة لهذا الغرض"، "وقد أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني عند تقديم برنامج حكومة بن فليس لسنة **2003** بأن رئيس الحكومة سيقدم الخطوط العريضة لمشروع برنامجه، أو ما يسمى بوثيقة التقديم"، انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **53** المؤرخة في **09-06-2003**.

(5)- " تنص المادة **49** من القانون العضوي **99-02** على ما يلي: " يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه خلال العشرة أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه وفقا لأحكام المادة **80** من الدستور.

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من **52** إلى **53**. من هذا القانون".

ثانيا: أن التصويت بالموافقة على البرنامج ينشئ التزامين متقابلين متبادلين، فيلتزم الوزير الأول بتنفيذ البرنامج المصادق عليه من المجلس على أن يلتزم المجلس بالسهر على متابعة تطبيقه، وسن وإقرار التشريعات اللازمة لهذا التطبيق، وهذا لا يطرح إشكالا إنما الإشكال يقوم إذا استلزمت المناقشة تكييف البرنامج وتوجيهه على ضوء مناقشة النواب، فالتكييف يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول، وهذا الأخير مقيد باستشارة رئيس الجمهورية، وحتى إذا انصاع الوزير الأول لطلبات النواب فقد يصطدم برفض الرئيس ما دام ملزما باستشارته، ومادام البرنامج هو في حقيقته برنامج الرئيس[1], مما يجعل وضع الوزير الأول صعبا بين مطرقة البرلمان وسندان الرئيس.

ثالثا: أن قدرة المجلس على عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة تصطدم بالتزام الرئيس بتنفيذ برنامجها الذي انتخب على أساسه من طرف الشعب انتخاب انتخابا مباشرا، و من الصعب على الرئيس مراجعة برنامجه أو تراجعه عنه مادام ملزما سياسيا باحترام هذا البرنامج[2].

رابعا: حتى إذا كان بوسع المجلس رفض البرنامج الذي يرتب السقوط التلقائي للحكومة، فإن الرئيس سيعين وزيرا أولا جديدا، وليس هناك ما يمنعه من تعيين الوزير نفسه والإبقاء على البرنامج نفسه، وإذا أصر المجلس على الرفض فإنه سيلقى مصير الحل وهو عاقبة وخيمة للمجلس، فيما لن يتأثر الرئيس بذلك لقاء رفض الموافقة على البرنامج وحل المجلس.

خامسا: مع أن المجلس لا يمكنه أن يغامر بالإقدام على قرار الرفض فإن قيودا كثيرة تعترض ممارسته لهذه الآلية أوردتها النصوص القانونية، كالقيد الزمني إذ قيدت المادة 47 من القانون العضوي أعضاء المجلس بسبعة أيام لدراسة البرنامج قبل مناقشته، فعامل عدم كفاية المدة الزمنية، وعامل عدم اختصاص الكثير من النواب بشأن جل مضامين البرنامج لا يتيح لهم كشف النقائص والثغرات الواردة فيه، كما قيدت المادة 48 من نفس القانون

---

(1)- " رد السيد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة الأسبق على ملاحظات السادة النواب وتساؤلاتهم خلال مناقشة برنامج الحكومة في الجلسة المنعقدة بتاريخ **24** جانفي **2000** بأنه " من الطبيعي، بل من الأمانة أن يكون مرجع برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية، احتراما للدستور، وتلبية لتعبير الشعب في **15** أفريل و **16** سبتمبر الماضيين، وهما أحدث تعبير له في الميدان" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **191**. المؤرخة في **26** فيفري سنة **2000** ص **4**.

(2)- " إن الحكم ليس على إطلاقه، إذ أثبتت الممارسات البرلمانية أن بعض رؤساء الحكومات التزموا بأخذ ملاحظات النواب بعين الاعتبار، خاصة تلك التي لا تتعارض مع مخطط عمل الحكومة, مع احترام الآراء المخالفة" انظر: د. عمار عباس، المرجع السابق، ص **244**.

المجلس بفترة قصيرة لا تتجاوز العشرة أيام على الأكثر لمناقشة البرنامج وتقييمه، وهي الأخرى مدة زمنية غير كافية لمناقشة مخطط عهدة حكومية تتضمن استراتيجيات عملها، وأدوات ووسائل تنفيذها ومعايير تقييمها، وستتضح لنا أكثر مدى محدودية سلطة المجلس الشعبي الوطني في إثارة مسؤولية الحكومة ، وهو ما سنعرضه ضمن هذا الفرع :

الفرع الثاني:

عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة في الممارسة

لم يحدث عبر التجربة البرلمانية أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج الحكومة لضعف تأثيره على الحكومة, ومحدودية دوره في ممارسة آلية رفض المصادقة على المخطط، ويعود هذا أساسا إلى تحكم الرئيس في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة, وتحكمه في وضع مخطط عمل الحكومة، وأمام هيمنة الأغلبية البرلمانية المساندة لتوجهات الحكومة وبالتالي التأييد اللامشروط لبرنامجها.

إضافة إلى الدأب على تغيير الحكومات بشكل سريع ومستمر ففي الفترة ما بين سنة 1997 إلى 2008 تم تعيين عشر حكومات، أي بمعدل حكومة كل سنة[1]، مما يستعصي معه على المجلس التحكم في مناقشة برامج هذه الحكومات، ويربك أداءه الرقابي، ويخلف الشعور بعدم جدوى هذه المناقشة[2]، مادام المصير هو استبدال هذه الحكومة بغيرها، وامتد الإشكال إلى حد عزوف بعض رؤساء الحكومات عن تقديم البرنامج أمام المجلس لمناقشته[3]، بحجة أن البرنامج هو برنامج الرئيس، ولما لم تنته عهدة الرئيس فمن باب أولى الاستمرار في تطبيق هذا البرنامج[4]، ومن دون التقيد بأحكام المادة 80 في فقرتها الأولى من الدستور التي تلزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمله للمجلس للموافقة عليه.

ولذلك فقد ناقش النواب البرنامج الذي تقدم به رئيس الحكومة الأسبق أحمد بن بيتور طيلة ستة أيام بلياليها وتمخض عن هذه المناقشة التصويت عليه بالأغلبية، فقد صوت

---

(1)-د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 279.

(2)- نفس المرجع ص 280.

(3)- " لم يقدم السيد عبد العزيز بلخادم مخطط عمل الحكومة للمجلس على إثر تعيينه رئيسا للحكومة في ماي 2006، كما لم يقدم السيد أحمد أويحي مخطط عمل الحكومة على إثر تعيينه في جوان 2008 بحجة الاستمرار في تنفيذ برنامج رئيس لم تنته عهدته" . نفس المرجع.

(4)- " تميزت الفترة الأخيرة من العهدة الثانية والثالثة لرئيس الجمهورية باستقرار حكومي ملحوظ بالمقارنة بالفترات السابقة".

عليه بتأييد 300 نائب، ومعارضة 24 نائبا، وامتنع عن التصويت نائب واحد[1]، وهو ما يؤكد توجه النواب سلفا إلى الموافقة على البرنامج والتصويت عليه بالأغلبية المريحة[2], فالمناقشة لا تعدو أن تكون إجراء شكليا باهتا يقتضي التفعيل، وجعل البرنامج أرضية نيرة لتوظيف الوسائل الرقابية الأخرى التي تستهدف بالضرورة تقييم الأداء الحكومي، مقارنة بمضامين مخطط عمل الحكومة، وهذا عائد ولا شك إلى سطوة السلطة التنفيذية على مقدرات البرلمان، واكتساح الأغلبية المساندة لها لتعطيل آلية رفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة، مما يدفع إلى التساؤل عن مصير توظيف هذه الآلية والآثار التي ترتبها، وهو ما سنعرضه ضمن الفرع الثالث:

الفرع الثالث:

آثار مناقشة مخطط عمل الحكومة

يؤول توظيف آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة إلى حالات تتلخص فيما يلي:

أولا:حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة

وهذا لا يطرح إشكالا، والمناقشة في هذه الحالة تتيح للوزير الأول تقديم مخططه للمجلس لإعلامه بخياراته السياسية واستراتيجيات خطته على المدى القريب والمتوسط والبعيد، وحشد تأييد النواب عبر آليات الإقناع التي يوفرها مخطط العمل، على أن يتكفل المجلس بإصدار التشريعات اللازمة لتفعيل الإنجاز على الوجه المطلوب، كما يتاح للمجلس النيابي اعتماد المناقشة كأداة للاستعلام عن حقيقة أداء الجهاز التنفيذي والوسائل التي يستعين بها في الأداء، والمعايير التي رصدها لتقييم هذا الأداء، فتتشكل عبرها صورة واضحة لدى أعضاء المجلس عن هذا المخطط، كما تنشأ عن الموافقة على المخطط رابطة

---

(1)– انظر: جريدة مداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **191** المؤرخة في **26** فيفري **2000**.

(2)– " لقد أكدت النائبة صخرية جفال لدى مناقشة مخطط عمل حكومة السيد أويحي لسنة **2009** توجه النواب إلى الموافقة على المخطط، وذلك في الجلسة المنعقدة في **19** ماي **2000** بقولها: "إننا نتساءل كيف يمكننا عدم الموافقة على هذا البرنامج الذي يعتمد على ميزانية تقدر بـ **150** مليار دولار، ويسعى إلى فتح ثلاثة ملايين منصب شغل, وإنشاء مليون سكن" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **110**,المؤرخة في **19** ماي **2005**,ص**9**.

–وقد علق على ذلك الدكتور بشير مصطفى في صحيفة الشروق أونلاين في مقال بعنوان: مخطط عمل الحكومة أهداف كبرى وتحديات أكبر": "بكل تأكيد يمثل مخطط عمل الحكومة إرادة سياسية واضحة لمواصلة جهود التنمية الوطنية مما سيدفع بنواب الشعب للتصويت عليه بالأغلبية المريحة" انظر: د. بشير مصطفى، مخطط عمل الحكومة أهداف كبرى وتحديات أكبر، جريدة الشروق أونلاين المؤرخة في **2009/5/20** الموقع الالكتروني :

(www.echouroukonline.com)

متينة مبنية على الثقة والتعاون بين الجهاز الحكومي وأعضاء المجلس, يحكمها الحرص المشترك على الاستجابة لتطلعات الناخبين[1].

أما في مجلس الأمة فإن على الوزير الأول وحتما أن يقدم عرضا حول مخطط عمله، والذي تتم تزكيته بشكل تلقائي، بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني، ويتضمن العرض عادة المحاور الكبرى للمخطط، وتحديد غاياته وأهدافه، وذلك بقصد إعلام أعضاء المجلس وتوضيح الرؤى لديهم ليستندوا عليها في اتخاذ قرار المصادقة على المخطط، وإذا لم يقر الدستور بشكل صريح إمكانية فتح مناقشة للمخطط من قبل أعضاء مجلس الأمة، فإن الممارسة أكدت لجوء المجلس إلى المناقشة، بينما أقر الدستور لمجلس الأمة إمكانية إصدار لائحة, وضمن الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي والنظام الداخلي لمجلس الأمة[2]، وتجسد هذه اللائحة الموقف الذي يتخذه المجلس بعد مناقشة المخطط، ويمكنه من خلالها تنبيه الحكومة إلى ثغراته ونقائصه[3]، كما أن هذا لا يمنع من إصدار لائحة مؤيدة للحكومة[4], وفي الحالتين فإن الآثار التي يرتبها إصدار اللائحة لا يعدو أن تكون تعبيرا عن قناعة أعضاء مجلس الأمة، وامتيازا وفره الدستور لهذا المجلس، ، إلا أنه لا يعقل أن تصطدم اللائحة التي يضمنها المجلس ملاحظاته وتوصياته بلا مبالاة الحكومة, إنما ستأخذها حتما بعين الاعتبار تحقيقا للانسجام والتعاون بينها وبين المجلس.

---

(1)- "هذا نفس ما أكد عليه السيد علي بن فليس في ختام عرض برنامج حكومته على إثر الانتخابات التشريعية لسنة **2002**" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **20** المؤرخة في **21** أوت **2002** ص **20**.

(2)- تنص الفقرة الثانية من المادة **49** من القانون العضوي على ما يلي: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد **52** إلى **55** من هذا القانون".

وتنص المادة **72** من القانون الداخلي لمجلس الأمة على أنه "يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل **20** عضوا، ويجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد **48** ساعة من تقديم العرض".

(3)- " أكد الأستاذ بوجمعة صويلح أن اللائحة امتياز دستوري يمكن مجلس الأمة من التعبير عن آرائه وإبداء ملاحظاته، وبسط قناعاته لدى غيره من المؤسسات الدستورية ولدى الرأي العام" انظر: د.عقيلة حرباشي ، المرجع السابق، ص **292-293**.

(4)- " أصدر مجلس الأمة ولأول مرة منذ تأسيسه لائحة بتاريخ **26** ماي **2004** زكى فيها برنامج الحكومة الجديدة لسنة **2004**، بعد تقديم رئيس الحكومة لبرنامجه، وبعد أن تمت دراسته ومناقشته من المجلس, وتعد هذه العملية دليلا على حرص أعضاء المجلس على تحريك وتفعيل كافة الوسائل والآليات الدستورية البرلمانية ومنها اللائحة، وقد وافق أعضاء المجلس بموجبها ومن دون تحفظ على برنامج الحكومة، كما تعهدوا من خلالها ببذل الجهود لضمان حسن تطبيق هذا البرنامج وإنجاز أهدافه المختلفة" انظر: نص لائحة مجلس الأمة رقم **2006/01** مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر **2004**، ص **187**، **188**، **189**.

ثانيا : حالة اشتراط التكييف لضمان الموافقة

يقصد بالتكييف إحداث التغييرات في مخطط العمل، والتي تتحدد من خلال مناقشة النواب للمخطط, وتهدف إلى تصويب خطة العمل وفقا لرؤى النواب وتوجهاتهم وتوجهات برامج أحزابهم, وتزداد حدة المطالب لدى أحزاب المعارضة بقدر حجم النقائص ومواطن القصور في المخطط، وتكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود مخطط العمل تتعارض مع برنامج الأغلبية[1]، فيصبح التكييف شرطا ضروريا للموافقة على المخطط، وفي هذه الحالة على الوزير الأول أن يكيفه ويوجهه على ضوء المناقشة، كما خوله إياه الدستور في الفقرة الثانية من نص المادة 80 "ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا, على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية"، وهنا قد يصطدم برفض رئيس الجمهورية لهذا التكييف، لأن البرنامج برنامج الرئيس، وقد انتخب على أساسه، وتعهد أمام الشعب بتنفيذه، فهل يرضخ الوزير الأول لمطالب النواب[2] ؟ أم يلتزم بالبرنامج الذي رسم خطوطه العريضة رئيس الجمهورية؟ فإذا خالف الوزير الأول رئيس الجمهورية ينهي مهامه، وإذا خالف النواب لا يوافقون على هذا البرنامج، وهذا يرتب سقوط الحكومة التلقائي، حينذاك على الوزير الأول أن يلجأ إلى الحل الوسط بإحداث تغييرات جزئية شكلية على البرنامج لكسب تأييد النواب، أو لتوسيع حجم هذا التأييد، أو يعد النواب بأخذ مطالبهم بعين الاعتبار لقاء موافقتهم على المخطط[3]، غير أن الأخذ بملاحظات النواب وترجمتها في الميدان تبقى محكومة بمدى التزام الوزير الأول وحكومته بذلك، وإلا كان مصير المطالب الإهمال[1].

---

(1)- " لم يحدث عمليا أن رفض المجلس الشعبي الوطني برنامج أية حكومة، غير أنه وخلال تقديم السيد قاصدي مرباح برنامج حكومته سنة 1989 أمام المجلس قوبل بانتقادات حادة، وقدم النواب مطالب بتعديل البرنامج، مع أن السبب في الحقيقة راجع إلى ضغوط نواب الأغلبية التابعين لحزب جبهة التحرير، وبإيعاز من مسؤولي الحزب بسبب تمرد قاصدي مرباح على توجهات الحزب وخياراته، ولكن بعد ترقيع البرنامج الذي حافظ على روح النص أوصى الحزب النواب بالموافقة على البرنامج، أما بعد التعددية فلا توجد سابقة واحدة تؤكد رفض المجلس لبرنامج أية حكومة" انظر: د. مفتاح عبد الجليل ، المرجع السابق، ص 83.

(2)- " يبقى التكييف سلطة تقديرية بيد الوزير الأول الذي يستشير رئيس الجمهورية في ذلك، وليس بوسع المجلس التأثير كلية على الحكومة، فيدفعها إلى التكييف حسبما يشاء" انظر: د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري..., المرجع السابق، ص 492.

(3)- "لم تشهد الممارسة تقديم رئيس حكومة لبرنامجه وهو يدري أن أغلبية تعارضه، إنما كانت كل الحكومات تستند على قاعدة عريضة مساندة من نواب المجلس، إنما شهدت بعض الحكومات انتقادات حادة من النواب، غير أنها كانت تستوعبها بالتزامها بأخذ مطالبهم بعين الاعتبار, فقد التزم السيد أحمد بن بيتور رئيس الحكومة السابق أمام النواب بأنه سيأخذ بانشغالات النواب وتساؤلاتهم، وبالنقائص التي أشاروا إليها، وقال حينها: "لقد طلبت من مصالح رئاسة الحكومة، ومن الإخوة الوزراء تدوين كل هذه

ثالثا : حالة عدم الموافقة على مخطط الحكومة

وهي الحالة المستبعدة في النظام السياسي الجزائري شبه الرئاسي، والذي تتفوق فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إذ لم تشهد الممارسة أن رفض المجلس الشعبي الوطني أي برنامج للحكومة، وحتى على فرض توجه المجلس إلى هذا القرار فإن هذه الخطوة تعود بالوبال على المجلس، وقد تهدد استقرار واستمرار المجلس وغيره من مؤسسات الدولة.

وإذا ما قرر الرفض لا محالة لوجود تعارض بين مخطط عمل الحكومة وتوجه الأغلبية البرلمانية، وأصبح التوفيق بين الاتجاهين غير ممكن عبر التكييف، فإن هذا القرار يرتب السقوط الآلي للحكومة، مما يفرض على الرئيس تعيين حكومة جديدة، طبقا لما نصت عليه المادة 81 من الدستور: "يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله.."، وفي الفقرة الثانية من نفس المادة: "يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول حسب الكيفيات نفسها"، وقد لا يتم تغيير البرنامج، لأن رئيس الجمهورية لم يتغير، وقد يتم إحداث تغيير جزئي على المخطط، كما يمكنه أن لا يغير الوزير الأول، أو قد يحدث تغييرا جزئيا أو كليا على الحكومة، وبالكيفيات نفسها يتم تقديم مخطط العمل أمام المجلس لمناقشته، وإذا ما رفضه المجلس للمرة الثانية فإن المجلس ينحل وجوبا، طبقا لما نصت عليه المادة 82 الفقرة الأولى "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا"، وفي هذه الحالة تستمر الحكومة في تسيير الشؤون العادية، وعلى الرئيس أن يحتكم إلى الشعب عبر إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهو ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 82: "تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر"، فإذا ما جاءت الانتخابات التشريعية بأغلبية مؤيدة للرئيس، فإنه

الأسئلة والانشغالات من أجل إدراجها في برامج العمل القطاعية في حدود الإمكانات المتوفرة طبعا والأولويات المسطرة" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 119 المؤرخة في 23 جويلية 2009، ص 4.

(1)-" لدى مناقشة برنامج حكومة السيد علي بن فليس لسنة 2000 تساءل أحد النواب بقوله: "هل ستجد تلك الملاحظات طريقها إلى برنامج معدل أم يكون مصيرها الإهمال مثلما وقع مع حكومات سابقة" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 223 المؤرخة في 9-10- 2000، ص 4.

- "ولما قدم السيد أويحي برنامج حكومته إلى المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 9 أوت 1997، احتد النقاش بشأنه، وطالب النواب بإحداث تعديلات على بنود البرنامج، إلا أن رئيس الحكومة رفض تعديل ولو فاصلة، وهو تم بالفعل حيث رضخ النواب لإرادة الحكومة ووافقوا على مشروع برنامجها كما طرح عليهم" انظر: دون ذكر الاسم، التجربة البرلمانية الجزائرية، رسالة ماجستير، المرجع السابق، ص 135.

سيكتب لمؤسسات الدولة الاستمرار الطبيعي بما فيها المجلس الجديد، أما إذا تمخضت الانتخابات عن الأغلبية السابقة، فعلى الرئيس أن يتعايش معها ويرضخ للأغلبية وللبرنامج الذي تريد، وهذا لا يهضمه النظام السياسي الجزائري[1]، وإما أن يستقيل الرئيس, رغم أنه لا يوجد ما يحتم الاستقالة دستوريا، وإذا رتب الرفض الأول المخرج المناسب، وهو تشكيل حكومة جديدة فإن الإقدام على رفض البرنامج للمرة الثانية هو مغامرة بمصير المجلس، وتهديد لاستقرار واستمرار المؤسسات الدستورية برمتها، مما يجعل المجلس يحسب ألف حساب قبل الإقدام على عدم الموافقة على مخطط الحكومة، فإثارة مسؤولية الحكومة من خلال عدم الموافقة على مخطط عملها مستبعدة إن لم تكن مستحيلة.

وبما أن العقبات التي تعترض المجلس في إثارة مسؤولية الحكومة بآلية مناقشة برنامجها الذي تعرضه لأول مرة على إثر تعيينها هي كثيرة، والعواقب التي تترتب عنها وخيمة، فإنه لم يبق للمجلس إلا أن يلجأ إلى استغلال فرص أخرى لإسقاط الحكومة، أتاحها له الدستور والنصوص القانونية, حين مناقشته لبيان السياسة العامة السنوي، وهو آلية إعلام وإبلاغ سنوية تقدم للبرلمان من قبل الوزير الأول، حيث يحيط النواب علما بواقع وآفاق تنفيذ مخطط عمله، والعوائق التي تعترض هذا التنفيذ، وتعقب هذا البيان مناقشة قد تترتب عنها إثارة مسؤولية الحكومة حين إصدار لائحة معارضة من المجلس، أو إمكانية إيداع ملتمس رقابة، أو عدم التصويت بالثقة للحكومة إذا طلبتها[2]، فما هي قواعد توظيف هذه الآليات؟ وما واقع تطبيقها في التجربة الجزائرية؟ وما هي الآثار التي يرتبها توظيف كل آلية؟ هذا ما سنبحثه ضمن المطالب الموالية :

---

(1)– د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري, المرجع السابق، ص **493**، **494**.

(2)– تنص المادة **84** من الدستور على ما يلي: "تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، يمكن أن تختتم بلائحة، كما يمكن أن تترتب عن هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد **135** و**136** و**137** أدناه.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.

وفي حالة عدم الموافقة عل لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة **129** أدناه.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة.

المطلب الثاني:

إمكانية إثارة مسؤولية الحكومة بإصدار لائحة

بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وبعد مرور سنة من يوم المصادقة على هذا المخطط، تكون الحكومة على موعد مع البرلمان لتقديم بيان عن سياستها العامة أمام المجلس, تبرز من خلاله ما أنجز من برنامجها، وما هو قيد الإنجاز، ليناقش المجلس هذا البيان، وبإمكانه إصدار لائحة بشأنه تطبيقا للبند الثالث من نص المادة 84: "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة" ويفهم من هذه الفقرة أنها إذن وترخيص للمجلس بإصدار لائحة يعبر فيها عن موقفه من البيان الذي قدمه الوزير الأول، وقد يكون هذا الموقف مؤيدا للبيان، فيعبر من خلالها عن رضاه ومساندته للأداء الحكومي، أو قد يكون الموقف سلبيا يعبر عن امتعاض المجلس وسخطه عن هذا الأداء, فيصدر لائحة يضمنها أوجه القصور ومواطن الانحراف في البرنامج الذي صادق عليه المجلس، فيكون هذا الموقف إنذارا بوجود معارضة لسياستها[1]، وبالمقابل فإن الحكومة قد تستقيل لأن المجلس لا يعضدها، أو تتقدم بطلب التصويت بالثقة، أو تقدم وعودا للبرلمان بمعالجة هذه النقائص وتصويب هذه الانحرافات، كما هو الشأن في النظم البرلمانية العريقة، لكن هذا لا يمنع حدوث ذلك في الجزائر، إذ اعتبرها دستور 96 حقا دستوريا لأعضاء البرلمان يعبرون بموجبها عن موقفهم من البيان المقدم أمامهم بالتأييد، أو يلفتون انتباه الحكومة إلى الاختلالات الحاصلة في أدائها، والتي تعكس عدم وفاء الحكومة بالتزاماتها المحددة في مخطط عملها الذي صادق عليه المجلس، ولما رخص الدستور للمجلس بإصدار لائحة، فإنه لم يأذن بذلك لمجلس الأمة، لأن من شأن هذا الإجراء أن يدفع الحكومة إلى الاستقالة، ولكن مسؤولية الحكومة تنتفي أمام المجلس لعدم قابليته للحل، كما أن المجلس لا يحوز الآليات التي ترتب إثارة مسؤوليتها، كالملتمس والتصويت بالثقة، فيما أعطى حق المبادرة للحكومة بشأن عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة وذلك في الحالات التالية:

ا- إذا قدمت الحكومة بيانا أمام المجلس الشعبي الوطني، ودون أن يعقبه إيداع ملتمس رقابة.

ب- في حالة تقديمها للبيان أمام نفس المجلس، ومن دون أن يعقبه طلب التصويت بالثقة من الحكومة.

(**1**)- د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري, المرجع السابق، ص **496**.

ج- في حالة تقديم البيان أمام المجلس وأودع ملتمس رقابة، ولم يحز الملتمس على موافقة أغلبية ثلثي نواب المجلس.

وحتى إذا توافرت هذه الحالات يبقى تقديم البيان أمام مجلس الأمة من صميم السلطة التقديرية للحكومة، وحتى في حالة تقديمه فإن الأثر لا يعدو أن يكون سياسيا أو إعلاميا, لأن الفقرة الأخيرة من نص المادة 84 لا تشير إلى الآثار المترتبة عن تقديم البيان أمام مجلس الأمة، غير أن الممارسة أكدت أن الحكومة تقدم بيانها أمام مجلس الأمة كلما قدمته أمام المجلس الشعبي الوطني, وهذا على خلاف ما يحدث في فرنسا[1]، ولعل الغاية من عرض البيان أمام مجلس الأمة إعلام المجلس بما أجرته من تعديلات على مخططها، كما يتحقق من عرض البيان تقييم أدائها، وتفادي الصراع مع المجلس مستقبلا إذا ما عرضت أمامه نصوصا قانونية تيسر لها تنفيذ برنامجها.

فتوظيف آلية إصدار اللائحة بما يمكن أن يترتب عليها من آثار تهدد الحكومة, هو مجال محجوز للمجلس الشعبي الوطني، وما دام كذلك، فما هي قواعد توظيف هذه الآلية في تجربة المجلس الشعبي الوطني؟ وهل تمت ترجمة هذه القواعد عبر الممارسة؟ وما هي الآثار التي يرتبها إصدار اللائحة؟

الفرع الأول:

القواعد المحددة لإصدار اللائحة

لما أقر الدستور لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إصدار لائحة تعقب مناقشته لبيان السياسة العامة، فإن القانون العضوي 99-02[2] وتفصيلا لهذا الإقرار حدد شروط

---

(1)- منذ عام 1975 إلى سنة 2000 عرضت الحكومات الفرنسية أمام الجمعية الوطنية 28 بيانا للسياسة العامة، فيما لم تقدم هذه البيانات أمام مجلس الشيوخ إلا اثني عشرة مرة، لأن مبادرة الحكومة بتقديم بيانها أمام مجلس الشيوخ محكوم بمدى حسن أو سوء علاقتها بالمجلس، فقد يؤدي سوء العلاقة إلى رفض مجلس الشيوخ الموافقة على بيانها، رغم أن رفضه لا يهدد بقاء الحكومة إلا أنه يحرجها ويربكها ويضعفها سياسيا، ويقلل من درجة مصداقيتها" انظر: د.عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 304.

(2)- المادة 51 من القانون العضوي 99-02 تنص على ما يلي: "تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال الاثنين والسبعين ساعة (72) الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان".

المادة 53 من نفس القانون: "لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من لائحة"

المادة 54 من نفس القانون: "تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها".

المادة 55 من نفس القانون: "لا يتدخل أثناء المناقشة التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان الحكومة عن السياسة العامة إلا: الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة"

وإجراءات إصدار اللائحة, بدءا بالمادة 51 التي اشترطت إصدارها بعد 72 ساعة الموالية المناقشة، ووجوبية إيداعها لدى مكتب المجلس، كما اشترطت المادة 53 أن لا يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، فقد تتعدد اللوائح، وقد تتنوع إلى لوائح مساندة أو معارضة، ويتم التصويت على اقتراحات اللوائح بحسب ترتيبها في جدول إيداعها لدى مكتب المجلس، والتصويت على إحدى اللوائح إذا تعددت يلغي اللوائح الأخرى كما نصت على ذلك المادة 54 من نفس القانون، ونظمت المادة 55 مرحلة مناقشة اللائحة المقترحة قبل التصويت عليها, بقصر التدخل في المناقشة على الحكومة إذا طلبت ذلك، ومندوب أصحاب الاقتراح، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة، ويفهم من هذه الخطوات الإجرائية ما يلي:

أن الفترة الزمنية التي اشترطتها المادة 51 من القانون العضوي والمحددة بـ 72 ساعة هي فترة لمراجعة المواقف والتريث، ودرء التسرع من النواب، وحتى التشاور، كما تتيح الفرصة لجمع توقيعات 20 نائبا كشرط لإيداع اللائحة كما أكدت ذلك المادة 52[1]، مع أنه ليس من اليسير حشد هذا العدد، خاصة إذا لم تكن اللائحة مؤيدة لبيان السياسة العامة في ظل وجود أغلبية مساندة للحكومة بالمجلس، كما يمكن أن تصدر لائحة مساندة قد تلغي اللائحة المعارضة، لأن التصويت بالموافقة من المجلس على إحدى اللوائح يلغي البقية، إضافة إلى أن حظر توقيع النائب على أكثر من لائحة[2] يفسر على أنه تضييق وتقييد لمعارضي البيان الذين هم أقلية إذا ما قورنوا بالأغلبية المساندة للحكومة، بينما تشتد القيود ويزداد الغموض فيما تضمنته المادة 55 من نفس القانون، فالأولوية للحكومة لدى التدخل في مناقشة اقتراح اللائحة بطلب منها، ويليها مندوب أصحاب الاقتراح الذي يقدم أسس وأسانيد ومبررات تقديم اللائحة، فيما يضيق نص المادة على أعضاء المجلس، ويحظر النص التدخل في المناقشة إلا على نائب معترض على الاقتراح، ونائب مؤيد للاقتراح، مع أنه من الصعب تحديد من هو هذا النائب المعترض أو المؤيد؟ وكيف يمكن أن نجزم بالتأييد

---

(1)- " لقد اشترط النظام الداخلي للمجلس الوطني الانتقالي ضرورة توقيع اقتراح اللوائح من قبل ثلث أعضاء المجلس" انظر: د.عمار عباس، المرجع السابق، ص 265.

(2)- "كان نص المادة 113 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 أقل تقييدا لحق النائب في التوقيع على اقتراح اللائحة، إذ أباحت له توقيع أكثر من لائحة إذا كانت مواضيعها متباينة، فنصت على أنه "لا يمكن النائب أن يوقع على أكثر من اقتراح لائحة واحدة في نفس الموضوع".

أو الاعتراض؟ ووفقا لأي شرط يتم اختيار معارض دون آخر أو مؤيد دون آخر؟[1]، مما يقتضي معه إزالة اللبس والغموض بهذا الخصوص على مستوى النص.

كما تطرح الفقرة الثالثة من نص المادة 84 من الدستور نفس الأسئلة بشأن مضمون اللائحة، وما يترتب عن إصدارها بهذه المناسبة بشكل مقتضب, وأولى للنصوص القانونية التفاصيل، غير أن هذه التفاصيل مخلة وغير وافية، وبحاجة ماسة إلى ما يدققها ويوضحها، وأمام العمومية والاقتضاب الذي اقترن بالنص على اللائحة وبشروط وقواعد إصدارها، فإن المجلس الشعبي الوطني كان هو الآخر زاهدا ومترددا في توظيف هذه الآلية، وهو ما سأفصله في الفرع التالي:

الفرع الثاني:

عزوف وتردد المجلس عن إصدار اللائحة المعدومة الأثر

من النادر جدا لجوء المجلس إلى الإصدار اللائحة المتعلقة ببيان السياسة العامة، وذلك عبر تجربته، ولعل ذلك راجع إلى الإبهام الذي لف توظيفها، وللأثر المعدوم الذي يرتبه إصدارها, ناهيك عن تعقد وتشابك إجراءاتها، وصعوبة جمع توقيعات النواب لاقتراحها، إضافة إلى إدراك النواب بعدم جدواها، وقد وصفها أحد الكتاب باللوائح الميتة لأنها بغير موضوع، ودون أثر قانوني[2]،غير أن اللجوء إلى توظيفها من المجلس يبقى محكوما بمدى مقدرة النواب إدراك مدلول الرقابة، ولو كان ذلك بطريقة صورية[3]، وأمام محدودية أثر اللائحة[4]، فإنه من اليسير على المجلس إصدارها إذا كانت مساندة للحكومة، لكن المجلس تكبله محاذير كثيرة إذا ما لجا إلى إصدار لائحة معارضة لبيان السياسة العامة، وهي

---

(1)- عقيلة خرباشي، العلاقة بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة **2007**، ص **122**.

(2)- د.عمار عباس ,المرجع السابق ,ص **268**.

(3)- عقيلة خرباشي ,العلاقة بين الحكومة والبرلمان,... نفس المراجع.

(4)- "في فرنسا لم يعد إصدار اللائحة المعارضة للحكومة يهدد بقاءها بعد التعديل الدستوري المؤرخ في **28** جويلية **2008** وهو ما عبر عنه هذا النص:

"Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a institué deux nouvelles procédures de contrôle qui ne peuvent mettre en aucun cas mettre en cause la responsabilité du gouvernement : Le vote d'une résolution par l'une des deux assemblées, et les déclarations pouvant faire l'objet de vote (article 50-1) dans ces deux dernier cas, un vote défavorable n'oblige pas non plus le gouvernement à démissionner " v: la responsabilité politique des gouvernements, dans le site: (www.assemblé– Nationale.FR)

محاذير تهدد مصير المجلس أكثر مما تهدد بقاء الحكومة ، فاقترح اللائحة سيصطدم أولا بالأغلبية المساندة للحكومة في المجلس، وحتى على فرض تمريرها فإن هذا قد يدفع الحكومة للاستقالة دون أن يطلب منها ذلك، ودون الحاجة إلى سحب الثقة منها، وهنا يصطدم المجلس بمحذور آخر وهو أن رئيس الجمهورية قد لا يقبل استقالة الحكومة، ويفضل حل المجلس ما دام راضيا على أداء الحكومة.

ولو لم يكن راضا على أدائها لأنهى مهامها [1] تطبيقا لنص المادة 77 فقرة 5 والمادة 79 من دستور 96، فكل اعتراض على أداء الحكومة، يتجه ضمنيا إلى الاعتراض على برنامج الرئيس ، ولذلك يفضل الرئيس حل المجلس على إقالة الحكومة، وهو محذور لا يشجع المجلس على الإقدام على إصدار اللائحة بشكل مطلق.

وإلى جانب آلية إصدار اللائحة، فإن عرض بيان السياسة العامة هو فرصة تتاح للمجلس كل سنة لإثارة مسؤولية الحكومة في حالة معارضته للبيان السنوي، وذلك بآلية أخطر وأغلظ وأمضى من إصدار اللائحة، وهي آلية ملتمس الرقابة، فما هي ضوابطها الإجرائية؟ وما واقع تطبيقها ومدى فعاليتها في التجربة الجزائرية؟ هذا ما سأعرضه ضمن هذا المطلب.

المطلب الثالث:

إثارة مسؤولية الحكومة بآلية ملتمس الرقابة

أمام عدم نجاعة اللائحة في إثارة المسؤولية، أقر الدستور للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة توظيف آلية ملتمس الرقابة لإثارة مسؤوليتها، في مقابل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني, تطبيقا لمبدأ التوازن في القوى بين الحكومة والبرلمان، ويعود أصل تسمية هذه الآلية إلى الدستور المغربي، وفحواها أن البرلمان يلتمس من الملك إقالة الحكومة[2]، ويدعي في فرنسا *(la motion de censure)*، وهو بهذا المعنى الآلية المرتبة لمسؤولية الحكومة[3]، أو هو الأداة التي تتيح للبرلمان إثارة مسؤوليتها

---

(1)- د. الأمين شريط،خصائص التطور الدستوري, المرجع السابق، ص 497.

(2)- "تنص المادة 75 من الدستور المغربي الصادر سنة 1962 على ما يلي: "يمكن للبرلمان أن يلتمس من الملك إقالة الحكومة"، وهي آلية تتيح للبرلمان معارضة بقاء الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه ¼ عدد النواب على الأقل" انظر: د.عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة.... المرجع السابق، ص 307

(3)- "يعرف الفقه الفرنسي ملتمس الرقابة بأنه الآلية التي ترتب إثارة مسؤولية الحكومة إذا اقترحها عشر 1/10 عدد النواب على الأقل، وتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة،كما عبر عنه هذا النص:

عن تنفيذ برنامجها، والذي يرتب إسقاطها متى توافرت شروطه وتمت المصادقة عليه، ويدعي في بعض الدساتير لائحة اللوم، أو إدانة عمل الحكومة من المجلس النيابي، ويتم توظيفه في أنجلترا بهدف لفت انتباه الحكومة إلى أخطائها الجسيمة التي قد تصدر منها أثناء تنفيذ برنامجها، لا إسقاطها، وقد تبنته بعض دساتير أوروبا في العقد الثاني من القرن العشرين، كما تبناه دستور 1946 الفرنسي، وأقره كذلك دستور 1958 لما تبني عقلنة البرلمان، كما تبنت الجزائر هذه الآلية وقرنت توظيفها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة السنوي للحكومة في دستوري 1989، 1996، فيما لم يقر دستور 63 إدانة الحكومة وإسقاطها بمناسبة معينة[1].

مما يعني أن الفرصة لاتتاح للمجلس لإيداع ملتمس الرقابة إلا مرة واحدة في السنة عقب تقديم بيان السياسة العامة، غير أن دستور 96 حصر توظيف هذه الآلية بيد المجلس الشعبي الوطني، دون مجلس الأمة لما يمكن أن يرتبه توظيف هذا الأخير والمصادقة عليه من مخاطر على استقرار واستمرار المؤسسات الدستورية، فيما يبقى مجلس الأمة بمعزل عن الحل، وحتى وإن خول الدستور الغرفة السفلى توظيف هذه الآلية فإنه أحاطها بسياج إجرائي شائك، يجعل من المستبعد إن لم يكن من المستحيل اللجوء إليها في ظل أغلبية مساندة تحت مظلة أحزاب التحالف الرئاسي [2]، فما هو هذا السياج الإجرائي؟ ولماذا انكفأ المجلس عن توظيف هذه الآلية؟ وما هي الآثار التي تترتب عنها لو وظفت؟

الفرع الأول:

« définition de la notion de censure , initiative prise par les députés, à la raison d'un dixième au moins des membres de l'assemblée (soit 58 députés) qui souhaitent mettre en cause la responsabilité du gouvernement , si elle est votée par la majorité absolue des députés (soit 289) le gouvernement doit démissionner » v. la motion de censure. dans le site : (www.canablg.com /CF/FE/TB)

(1)- "تنص المادة 55 من دستور 1963على ما يلي: "تطعن الجمعية الوطنية في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين تتكون منهم الجمعية".

(2)- تنص الفقرة الرابعة من المادة 84 من الدستور على ما يلي: "كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135، 136، 137 أدناه", وتنص هذه المواد على ما يلي:

المادة 135: "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع 1/7 عدد النواب على الأقل".

المادة136: تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي3/ 2 النواب.ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة(3) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.

المادة 137: "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية".

قواعد وشروط توظيف آلية ملتمس الرقابة

من المحتمل ولدى عرض بيان السياسة العامة أن يتضح ويتأكد لدى نواب المجلس الشعبي الوطني أن الحكومة لم تلتزم بالبرنامج الذي صادق عليه المجلس، أو لم تنفذ هذا البرنامج بالشكل الذي يتوخاه المجلس، أو حادت أو انحرفت في التطبيق، لذلك أقر الدستور للنواب إمكانية تحريك مسؤوليتها بهذه الآلية، وحدد شروط وضوابط إيداعها، فقد نصت المادة 84 في فقرتها الرابعة على إمكانية إيداع ملتمس رقابة عقب مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، ونظمت شروط وإجراءات إيداع الملتمس المواد 135، 136، 137 من الدستور، وباستقراء هذه المواد يتبين لنا ما يلي:

أولا: أن الضوابط الإجرائية هي من التعقيد بحيث تجعل النواب يحجمون عن توظيف هذه الآلية, وذلك بدءا باقتران إيداع الملتمس بتقديم بيان السياسة العامة السنوي، وعقب مناقشة البيان، وإذا ما لمس النواب انحراف الحكومة أو بطأها وتلكؤها في التنفيذ, أمكن لهم إيداع الملتمس لوضع حد لاستمرارية الحكومة متضامنة، غير أن اقتراح الملتمس مشروط بتوقيع سبع 1/7 عدد النواب على الأقل، وهو عدد يصعب جمعه بالنظر إلى توافر أغلبية مريحة تساند الحكومة، إضافة إلى قيود أخرى تضمنها القانون العضوي ومنها القيد الذي أوردته المادة 59 منه: "لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة واحد"، وهو عقبة تحول دون جمع العدد المطلوب من موقعي الاقتراح، فيما نصت المادة 59 من نفس القانون على وجوب إيداع نص الملتمس من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس على أن ينشر النص في جريدة المجلس, ويعلق ويوزع على كافة النواب.

ثانيا: إذا ما اجتاز النواب عقبة جمع التوقيعات، فإن التصويت على الملتمس لا يكون فوريا إنما يمنع التصويت على الملتمس قبل مرور ثلاثة أيام، وهي فترة لتبريد الأعصاب وتهدئتها، ويستغلها المساندون لإقناع مقترحي الملتمس بالتراجع عن مسعاهم، وقد يفلحون في ذلك، وإلا فإن المقترح يعرض للتصويت بعد المناقشة، وقد ضبط القانون العضوي مرحلة المناقشة بألا يتدخل فيها إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب الملتمس، ونائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، ونائب مؤيد للملتمس، وذلك وفقا لنص المادة 60 من القانون العضوي، وهذه الضوابط لا تتيح لمودعي الملتمس إبراز وجهة نظرهم، وتبرير الإجراء، وتأكيد وجاهته، مما يجعل المناقشة فاترة وباهتة لا تساعد على حشد المؤيدين للملتمس، وبالتالي الفشل في ضمان تصويت 2/3 ثلثي النواب.

ثالثا: يواجه مقترحو الملتمس امتحانا عسيرا في مرحلة التصويت عليه، ويتوقف تمريره على موافقة ثلثي 2/3 عدد النواب طبقا لما أكده نص المادة 136 من الدستور: "تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب"، كما أكدته المادة 61 من القانون العضوي، والعسير المستبعد في هذا الوضع هو قدرة مودعي الملتمس على إقناع ثلثي النواب زائد واحد في كنف أغلبية مساندة للحكومة، وهو نصاب مغالى فيه، خاصة وأن المجلس تعددي يتشكل من أحزاب سياسته متعددة مما يجعل من المستحيل معه كسب العدد المؤيد للملتمس، فيما يسهل ذلك لو كان تكوين المجلس قائما على الثنائية الحزبية، وإذا كان يعسر على موقعي الملتمس حشد ثلثي النواب، وليس ثلثي الأصوات المعبر عنها، فإنه من اليسير على الحكومة أن تضمن جمع ثلث عدد النواب زائد واحد لتأييدها في إحباط وكسر وإفشال آلية الملتمس وإعدامها، وهذا ولا شك اختلال في طرفي المعادلة، ومفارقة عجيبة، وإخلال بمبدأ التوازن الذي يصب في صالح الحكومة وتفوقها وهيمنتها على المجلس، ولا تصمد أمام كل هذا حجة ضمان استقرار واستمرار المؤسسات الدستورية، ومنها الحكومة، وهي الغاية التي توخاها المؤسس الدستوري من وراء كل هذه القيود.

رابعا: حتى على فرض تحقق هذه المعجزة وحصل الملتمس على أغلبية ثلثي عدد النواب، ورتب ذلك إسقاط الحكومة التي تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 137 من الدستور "إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية" فإن مغادرة الحكومة يبقى غير مؤكد، لأنه لا يوجد ما يلزم الرئيس بقبول الاستقالة، فله أن يقبل هذه الاستقالة، ويعين حكومة أخرى، أو يرفض استقالتها ويلجأ إلى حل المجلس دفاعا عن برنامجه، والاحتكام إلى الشعب بإجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقا لما نصت عله المادة 129 من الدستور.

الفرع الثاني:

إحجام المجلس عن توظيف آلية الملتمس

لم يثبت عبر تجربتنا البرلمانية وأن أودع ملتمس رقابة لإثارة مسؤولية الحكومة, لما للإقدام على هذه الخطوة من المجلس من مخاطر تهدد المجلس ذاته، ولما يلف توظيف هذه الآلية من قيود وعقبات تجعل من الصعب إثارتها، لذلك فضل المجلس الإحجام عن الرقابة بآلية الملتمس, وعلى كل فإن أسباب وعوامل إحجام المجلس وصومه وانكفائه عن الرقابة بهذه الآلية يتلخص فيما يلي:

أولا: عامل اقتران الملتمس ببيان السياسة العامة

إن ما يغل يد المجلس عن توظيف ملتمس الرقابة هو قيد اقتران الملتمس بمناقشة بيان السياسة العامة السنوي للحكومة طبقا لنص المادة 135 من الدستور "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة", وحتى على فرض تحفز المجلس للإقدام على هذه الخطوة فإن القيد يتضاعف حينما تواجه الحكومة المجلس بإحجام آخر هو تلكؤها وامتناعها عن تقديم بيان السياسة العامة [1], إذ من أصل ثمانية حكومات قدمت برامجها للمجلس, لم تقدم منها بيانا للسياسة العامة إلا ثلاث حكومات في فترة التعددية، بينما قدمت الحكومات في فرنسا فيما بين 1975 وسنة 2000 ثماني وعشرين بيانا عن سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية[2].

ثانيا: عامل تحكم الرئيس في آلية الحل

حدد دستور 96 طريقتان لحل المجلس الشعبي الوطني، الأولى تنص عليها المادة 82 وتتمثل في الحل الوجوبي في حالة رفض المجلس لبرنامج الحكومة للمرة الثانية، والطريقة الثانية تؤكدها المادة 129 من الدستور، وهي الآلية التي تؤكد تفوق الرئيس وتحكمه في زمام الحياة السياسية، إذ يمكن للرئيس بموجب نص المادة المذكورة حل المجلس، والاحتكام إلى الناخبين لقياس مدى تجسيد النواب للإدارة الشعبية، وللرئيس في ذلك مطلق الحرية، وبصفة شخصية، ومن دون الحاجة إلى توقيع أيه جهة أخرى[3], كما أن استشارة الرئيس لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة لا تلزمه بالتراجع بأي حال من الأحوال عن هذا الإجراء، ولذلك فإن إقدام المجلس على إثارة مسؤولية الحكومة لإسقاطها يرتب عواقب وخيمة تعود بالوبال على المجلس نفسه لا على الحكومة، لذلك لم يحدث أن تم

(**1**)- "يعود ذلك إلى التغيرات المتسارعة للحكومات، فمثلا بدلا من أن يتلقى البرلمان خلال دورة الخريف **2003** الحصيلة السنوية لحكومة السيد بن فليس، اضطر لمناقشة برنامج حكومة السيد أويحي في ماي **2003**، وبدلا من أن يتلقى حصيلة هذا الأخير في نهاية **2006** اضطر البرلمان في نهاية عهدته الخامسة إلى التخلي حتى عن حقه الدستوري في مناقشة برنامج حكومة بلخادم، والتي أجلت حتى انتخابات المجلس الجديد في عهدته السادسة (**2007-2012**)" انظر: طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، سنة **2009**، ص **64**".

(**2**)- "د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة..." المرجع السابق، ص **304**.

(**3**)- "لقد سبق وأن وظف رئيس الجمهورية السابق الشاذلي من جديد سلطته في الحل، إذ قام بحل المجلس الشعبي الوطني على إثر الانتخابات التشريعية لسنة **1991**، قبل أن يقدم استقالته".

حل المجلس من طرف الرئيس بسبب رفض برنامج الحكومة، أو على إثر توظيف ملتمس الرقابة لدى تقديم بيان السياسة العامة[1].

ولذلك فإن المجلس بقي كثير التحفظ في تحريك مسؤولية الحكومة بهذه الآلية, طالما أن الحكومة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد الرئيس، وان كل مساس بها يعد بطريقة مباشرة مساسا ببرنامج رئيس الجمهورية[2].

ثالثا: العامل الإجرائي

وهو عامل مثبط هو الآخر ومحبط، فالمؤسس الدستوري أحاط توظيف هذه الآلية بشبكة معقدة من الإجراءات، وبشروط يعسر على مقترحي الملتمس الوفاء بها, فاشتراط توفير نصلب سبع 1/7 عدد النواب لتوقيع المقترح، وثلثي 2/3 عدد النواب للتصويت عليه أمر مستبعد إن لم يكن مستحيلا، فيما تيسر المادة 49 من دستور 1958 الفرنسي الإجراءات باشتراط 1/10 عشر عدد النواب فقط لاقتراح الملتمس لإسقاط الحكومة، وتؤكد الإحصائيات الصادرة عن الجمعية الوطنية الفرنسية وتطبيقا لنص المادة 49 فقرة 2 أنه قد تم إيداع 24 ملتمس رقابة فيما بين 1959–1976[3]، بينما وصل مجموعها إلى 53 ملتمس رقابة فيما بين 1958–2007[4]، وقد أسقط واحد منها فقط حكومة جورج بومبيدو بتاريخ 04 أكتوبر 1962.

غير أن هذا لا يعني أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه إثارة مسؤولية الحكومة إلا بهذه الآلية، إنما يتيح له الدستور إمكانية إثارة مسؤوليتها إذا بادرت الحكومة نفسها بطلب التصويت بالثقة، وهو سأعرضه ضمن المطلب الموالي:

---

(1)– "إن النظام الفرنسي الذي يتبنى البرلمانية المعقلنة قد تم في ظله حل الجمعية خمس مرات بدءا من سنة **66** إلى سنة **1999**.انظر الموقع الاليكتروني:(***www.assemblée-nationale.fr***)

(2)– طارق عاشور، المرجع السابق,ص**64**.

(3)-" Depuis l'origine, vingt quatre motions de censure ont été déposés, la première, le 27 Novembre 1959, la dernière le 19 octobre 1976, une seule de ces motions a été adoptée, celle du 04 octobre 1962 " v : Marcel Prelot, Jean Boulois, Institutions politiques et droit constitutionnel, 7ème édition, Dallez Paris, 1978.p.837.

(4)-" Depuis 1958 et jusqu'à 2007, le mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement, Nombre de motions de censure spontanées est 53 (application de l'article 49 al 2)" v: La motion de censure. : Dans le site***(www.Assmblée –Nationale. FR)***

المطلب الرابع:
إثارة المسؤولية بآلية التصويت بالثقة

تتحرك آلية سحب الثقة بمبادرة من البرلمان، ويتحرك طلب التصويت بالثقة بمبادرة من الحكومة، فإذا ما استنتج رئيس الحكومة أن هناك معارضة لسياسته وخياراته، فإنه من الطبيعي أن يتقدم بطلب أو سؤال أو نص أو تصريح أو بيان حول سياسته العامة أو بمناسبة عرض استجواب أو سؤال شفوي أو كتابي للتصويت له بالثقة، فيتحقق بواسطة هذا الإجراء من مدى ثقة المجلس بحكومته، ويقرن مواصلة الحكومة لمسؤوليتها بمنح ثقة المجلس بها، وذلك بناء على مبدأ راسخ يحكم العلاقة بين الحكومة والبرلمان مؤداه: "أن الحكومة لا تستطيع ممارسة مهامها إلا إذا كانت تحوز ثقة البرلمان"، وفي التجربة الجزائرية لا توظف هذه الآلية إلا وهي مقرونة ببيان السياسة العامة[1]، فقد خول دستور 96 الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني، طبقا للفقرة الخامسة من نص المادة 84، وعليه أن يقدم استقالة حكومته في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، غير أن رئيس الجمهورية غير ملزم بقبول استقالة الحكومة، إذ يمكن أن يلجأ قبل قبولها إلى تطبيق أحكام المادة 129، التي تتيح له حل المجلس إذا تيقن من أن المجلس هو السبب في تدهور العلاقة بين السلطتين، عوض أن يكون عامل استقرار وتعاون فيما بينهما، فكيف ضبط المشرع الجزائري توظيف هذه الآلية؟ وماذا يترتب عن توظيفها؟

الفرع الأول:
الإجراءات المنظمة لآلية التصويت بالثقة

بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة خول الدستور بموجب الفقرة الخامسة من نص المادة 84 الوزير الأول طلب التصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة"، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، بينما نصت الفقرة السادسة من نفس

---

(1)- "لا يوجد ما يمنع الوزير الأول من طلب التصويت بالثقة بمناسبات أخرى غير مناسبة عرض بيان السياسة العامة، وهو ما يأخذ به النظام الفرنسي، فالطلب لا يقترن بمناسبة معينة وهو ما عبر عنه هذا النص:

"Liée à une initiative du premier ministre, cette motion ne tombe pas sous le coup de la limitation d'une seule proposition par session, elle peut intervenir chaque fois que la responsabilité d'un gouvernement est engagée sur le vote d'un texte et à tout moment da la procédure législative " v: Marcel Prélot, Jean Boulois, op.cit. P. 837.

المادة على ما يلي: "في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه"[1].

كما ضبط القانون العضوي رقم 99-02 إجراءات طلب التصويت بالثقة بدءا بالمادة 62 التي تؤكد على وجوبيه التسجيل التلقائي للطلب من الوزير الأول، وله وحده السلطة التقديرية في ذلك، فهو ليس بحاجة إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء، كما هو الشأن في النظام الفرنسي الذي اشترط تداول مجلس الوزراء في شأن المبادرة بطلب التصويت بالثقة[2]، وضبطت المادة 63 من نفس القانون المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة، إذ يمكن أن تتدخل الحكومة، ونائب مؤيد للتصويت بالثقة، ونائب آخر معارض للتصويت بالثقة، ويتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، كما أكدت ذلك المادة 64 من نفس القانون، ونصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "في حالة رفض التصويت بالثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، مع مراعاة أحكام المادتين 84 و 129 من الدستور، وباستقراء مجموع هذه الخطوات نستنتج ما يلي:

أولا: أن إجراء التصويت بالثقة هو سلطة تقديرية توظفها الحكومة، ومن دون شروط تقيدها في ذلك، وليست هذه السلطة بيد المجلس, والحكومة ليست بحاجة إلى موافقته بخصوص إدراج الطلب في جدول الأعمال، مما يعني أن البرلمان بهذا الخصوص لا سلطة له في المبادرة، ولا في قيد الطلب في جدول الأعمال، فهو مكره على الموافقة أو عدمها، ومن هنا فإن دوره هامشي يباشر آلية إثارة مسؤولية الحكومة بدور قاصر ومبتور وضعيف، كما أن الحكومة إذا ما بادرت بالطلب فلا يعقل أن توظف هذا السلاح لإقالة نفسها ما لم تتقدم بهذا الطلب وهي على يقين من كسب تأييد الأغلبية التي تساندها في المجلس.

ثانيا: فيما يقيد الدستور والقانون العضوي آليتي اللائحة وملتمس الرقابة بسياج من الشروط والإجراءات ما دامت المبادرة بيد المجلس، فإن شروط إيداع طلب التصويت بالثقة يسيرة ونصاب التصويت على الطلب يساوي الأغلبية, فهو منخفض إذا ما قورن بالأغلبية الخاصة المحددة بثلثي 2/3 عدد النواب عند التصويت على ملتمس الرقابة، فشروط وظروف

(**1**)- "تقرن جل النظم الرئاسية المشددة طلب التصويت بالثقة بحل البرلمان، ومنها الدستور الفرنسي في المواد **12** و **50** منه، وكذا الدستور التونسي" انظر: د. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري..., المرجع السابق، ص **499**.

(**2**)- تنص الفقرة الثانية من المادة **49** من دستور **58** الفرنسي على ما يلي:

" le premier ministre peut, après délibérations du conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée nationale sur vote d'un texte "

وضوابط الإجراء تصب كلها في مصلحة الحكومة، ولدى مناقشة الطلب لا تتدخل إلا الحكومة ونائب مؤيد للتصويت لها بالثقة ونائب معارض، مما يعني أن التوازن مفقود، هناك طرفان ضد طرف واحد معارض، وهذا أيضا يدعم الحكومة، ويتيح لها إبداء وجهة نظرها، وتمكينها من إقناع النواب بمساندتها.

الفرع الثاني:

مصير طلب التصويت بالثقة

تلجأ الحكومة إلى طلب التصويت بالثقة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة، غير أنه لا يوجد في النصوص ما يمنع الحكومة من أن تطلب التصويت بالثقة بشأن نص قانوني آخر[1],أو حين ترى في مواقف المجلس ما يعيق مساعيها لتنفيذ مخطط عملها، وفي كل الأحوال فإنها وعبر هذا الإجراء تضع المجلس بين مطرقة مسايرتها والخضوع لها، وبالتالي التصويت لها بالثقة، لئلا يقال عن المجلس أنه السبب في عرقلة تنفيذ برنامجها، مما يحمله مسؤولية تدهور العلاقة بينه وبين الحكومة, وبين سندان الرئيس الذي قد لا يقبل استقالة الحكومة، إن صوت المجلس بعدم الثقة بها ، ويلجأ إلى حل المجلس أمام أزمة البحث عن حكومة جديدة وبرنامج جديد.

وعلى الرغم من أن مباشرة هذا الإجراء في تجربتنا هو نادر جدا إذا ما قورن بأنظمة أخرى[2]، باستثناء طلب التصويت بالثقة الذي تقدمت به حكومة مولود حمروش 1990[3]،

---

(1)– "لقد سبق وأن تبنت أرضية الوفاق الوطني لسنة **1994** ربط التصويت بالثقة بمناسبة التصويت على نص من طرف المجلس الوطني الانتقالي بموجب المادة **19** من الأرضية" انظر: د. عمار عباس، المرجع السابق، ص **286**.

(2)– "في النظام الفرنسي، ومنذ سنة **1985** إلى سنة **2007** تم توظيف آلية التصويت بالثقة **33** ثلاثة وثلاثين مرة، وذلك تطبيقا للمادة **49** الفقرة الأولى من دستور **58** الفرنسي:

« Depuis 1958 et jusqu'à 2007, trente trois (33) engagements de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale » v. L'engagement de la responsabilité politique du gouvernement, dans le site : (www.assemblée-nationale.fr)

(3)– "أكد السيد مولود حمروش رئيس الحكومة الأسبق في تدخله لدى طلب التصويت بالثقة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة "أتشرف بأن أقف أمامكم محاولا الإجابة عن استفساراتكم وتقديم التوضيحات الضرورية عنها، فإذا كان لابد للحكومة أن تواصل هذا الجهد وهذا العمل في الإصلاحات وتكون كلمتكم صريحة، ونرفع كل الحسابات، فأنا أطلب أمامكم التصويت بالثقة على الحكومة وبرنامجها لمواصلة السير، وإذا أردتم غيير الحكومة فليكن" انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم **173** لسنة **1990**، ص **3**.

وللإشارة فقد صوت لصالح طلب الثقة الذي تقدم به السيد مولود حمروش **273** نائبا، وغاب **11** نائبا، وصوت ضدها اثنان" انظر: د.مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص **94**.

حينما كان دستور 1989 لا يرتب استقالة الحكومة إذا ما رفض المجلس التصويت لها بالثقة[1]، فيما كان دستور 96 صريحا في النص على تقديم الوزير الأول لاستقالة حكومته في حالة عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة.

وأمام قيود النص، وقيود الممارسة، فإن توظيف هذه الآلية نادر جدا في تجربتنا، بالرغم من فعالية الآلية نفسها، ولكنها في ظل القيود والعواقب التي تترتب عن توظيفها تبقى من دون جدوى.

ومن مضمون هذا المبحث نستنتج أن الدستور قد أقر للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة جملة من آليات إثارة مسؤولية الحكومة، والتي تتمثل في إصدار اللائحة، أو إيداع ملتمس رقابة أو التصويت بالثقة للحكومة، غير أن الآليتين الأوليين مكبلتان بالنص إلى حد عزوف المجلس وإحجامه عن توظيفها، فيما تصب إجراءات توظيف آلية طلب التصويت بالثقة كلها في صالح الحكومة بدءا بتسجيلها التلقائي في جدول أعمال المجلس، إلى مناقشة اللائحة بتدخل الحكومة والنائب المؤيد، في مقابل تدخل نائب معارض، إلى التصويت على اللائحة الذي يكفي فيه أن تحوز اللائحة الأغلبية البسيطة لأصوات النواب أي أغلبية الأصوات المعبر عنها، ويقترن توظيف جميع هذه الآليات بمناسبة عرض بيان السياسة العامة للحكومة والذي تحجم هذه الأخيرة غالبا عن تقديمه[2]، مما يجعل آليات الرقابة المرتبة لمسؤولية الحكومة مغيبة عملا، ولا تجد مكانها في نظامنا السياسي إلا بصعوبة.

وإلى جانب هذه الآليات وفر الدستور آليات لرقابة البرلمان على عمليات تحصيل وإنفاق الأموال العامة بآلية إقرار الموازنة العامة، وما يرتبط بها من قوانين وتشريعات، فللبرلمان سلطة إجازة أو تعديل أو تخفيض ما تحويه الموازنة العامة المقترحة من بنود

---

(1)- "لم ينص دستور **1989** على النتائج التي يمكن أن تترتب على طلب التصويت بالثقة، كما سكت عن كيفية التصويت على الطلب"

(2)- "لقد علق صحفي جريدة الخبر عبد النور بوخمخم بشأن إحجام الحكومة عن تقديم بيان السياسة أمام المجلس الشعبي الوطني تحت عنوان "مونولوج حكومي يعوض عمل مؤسسات التقييم والرقابة" "تلزم النصوص الدستورية الحكومة أن تقدم كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها بتقديم بيان عن السياسة العامة، إلا أنه وطوال السنوات الإحدى عشرة من عمر البرلمان التعددي لم تلتزم الحكومة سوى مرتين بمقتضيات هذه النصوص، إحداها سنة **2001** والثانية سنة **2005**" انظر: عبد النور بوخمخم، جريدة الخبر اليومية، المؤرخة في **4** أكتوبر **2008**، العدد رقم **5446**.

وللإشارة فقد تم مؤخرا، وبتاريخ **21** أكتوبر **2010**، تقديم بيان السياسة العامة من طرف الوزير الأول أحمد أو يحيى، ولم يلجأ النواب عند تقديمه إلى توظيف أي من الآليات السابقة الذكر.

ومخصصات، كما أولى الدستور عناية خاصة للرقابة على السياسة الخارجية لما خول للبرلمان بموجب نص المادة 130 من دستور 96 إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، والتي يمكن أن تتوج بإصدار لائحة، وذلك لأن الرئيس ينتظر من البرلمان وغيره من مؤسسات الدولة دعما ومساندة في خياراته ومواقفه على المستوى الخارجي، فما هي حدود سلطة البرلمان في المجال المالي ومجال السياسة الخارجية؟ هذا ما سأعرضه ضمن هذا المبحث:

المبحث الثالث:

الرقابة في المجال المالي والسياسة الخارجية

أقر المؤسس الدستوري الجزائري وعلى غرار جل النظم حق البرلمان في مراقبة تحصيل الإيرادات وصرف النفقات العامة للدولة، لأن الرقابة على الأموال العامة هي اختصاص أصيل للبرلمان تاريخيا، بل إن هذه السلطة كانت عاملا أساسيا في نشأة البرلمان ونشأة النظام البرلماني, وذلك تطبيقا لمبدأ لا ضريبة بلا تمثيل, ولم يعد هذا قاصرا على الأنظمة البرلمانية فحسب، بل تتفق بشأنه النظم البرلمانية والرئاسية، والمختلطة والمجلسية على السواء، كما تخول جل النظم للبرلمان هامشا يضيق أو يتسع في حجمه وقوته للرقابة على السياسة الخارجية للدولة بآلية التصديق على المعاهدات، وكذا تقييم المواقف السياسية للدولة على المستوى الخارجي، وتفصيلا لذلك سأعرض ضمن هذا المبحث الآليات والنصوص الناظمة لرقابة البرلمان في المجال المالي، والقيود الواردة عليها في مطلب أول، وسلطة البرلمان في مراقبة السياسة الخارجية في مطلب ثان، وذلك كالتالي:

المطلب الأول:

آليات رقابة البرلمان على المالية العمومية

إن مخطط عمل الحكومة يحتاج لتجسيده في الواقع إلى جملة من القوانين أهمها قانون المالية الذي يعتمد على الموازنة العامة، بل إن قانون المالية هو قانون موازنة الدولة[1] فهو بهذا المعني تلك الوثيقة التي تعدها السلطة التنفيذية ويجيزها البرلمان، والتي تحدد خلال سنة مالية مدنية موارد الدولة، والأعباء التي ينتظر تنفيذها, ووفقا للقانون رقم

(1)– "تميز التشريعات بين مصطلح الميزانية (*Bilan*) الذي يعني كشف موجودات ومطلوبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، ومقارنة الحالية منها بالسابقة، وتحديد وضعها المالي، وبين مصطلح الموازنة (*Budget*) وهو كشف تقديري لنفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مقبلة، والتي تقتضي إجازة السلطة التشريعية لها لتكون قابلة للتنفيذ" انظر: د. عقيلة خرباشي. مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 353.

17/84 المؤرخ في 7 جويلية 2007 والمتعلق بقوانين المالية، فإن قوانين المالية هي القوانين التي تحدد في إطار التوازنات العامة المسطرة في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتعددة السنوات والسنوية طبيعة الموارد والأعباء المالية للدولة, ومبلغها وتخصيصها [1]، كما ميز القانون المذكور بين قانون المالية السنوي [2] والتكميلي[3]والتشريع المرتبط بقانون المالية, وهو قانون ضبط الميزانية[4], وحدد أيضا مكونات الميزانية العامة للدولة[5], وقد ظل هذا القانون يعرض على النواب في فترة الحزب الواحد، وتم التخلي عن هذا الإجراء بعد التحول إلى التعددية[6]، وتواجه الحكومة منذ مدة انتقادات حادة من الأحزاب لتجاهلها إصدار قانون لضبط الميزانية يتلاءم والتغيرات التي طرأت على توجه الدولة الاقتصادي، وبلوغ ميزانية الدولة أرقاما ضخمة، لأنه وفي غياب هذا القانون يستعصى على النواب مراقبة طرق ضبط الميزانية، وتنفيذ قوانين المالية، ومراقبة الإيرادات والنفقات, غير أنه وبفعل ضغط الإعلام والنواب، وإلحاح رئيس الجمهورية على إصداره في خطاب له أمام إطارات الأمة سنة 2006، اضطرت الحكومة إلى إيداع مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة 2008 بتاريخ 20 جانفي 2011 [7] غير أن التساؤل يثور حول علاقة قانون المالية والتشريعات المرتبطة به بالوظيفة الرقابية للبرلمان؟

(**1**)– "انظر المادة الأولى من القانون رقم **17/84** المؤرخ في **7** جويلية **84** الصادر بالجريدة الرسمية العدد رقم **28** المؤرخة في **10** جويلية **1984**

(**2**)– عرف القانون رقم **17/84** قانون المالية السنوي بنص المادة الثالثة كما يلي:"يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي"

(**3**)– "تنص المادة الرابعة من نفس القانون على أنه "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة, دون سواها، إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية"

(**4**)– " تنص المادة الخامسة من نفس القانون على أنه:" بشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضاها تنفيذ قانون المالية، وعند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية"

(**5**)– " تنص المادة السادسة من نفس القانون على ما يلي: " تتشكل الميزانية العامة للدولة من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا، بموجب قانون المالية والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"

(**6**)– " لقد عدل القانون رقم **17/84** بالقانون رقم **24/89** المؤرخ في **31** ديسمبر **1989** الصادر بالجريدة الرسمية رقم **01** المؤرخة في **30** جانفي**1989** .

(**7**)– "صادق النواب عل مشروع قانون ضبط الميزانية لسنة **2008** بتاريخ **20** جانفي **2011**، ومن المعلوم أن هذا القانون كان مطلبا برلمانيا بالدرجة الأولى منذ سنة **1997** بهدف تمكين ممثلي الشعب من ممارسة الرقابة المخولة لهم بموجب الدستور على الأموال العامة وتتبع إنفاقها، ويشار إلى أن تقرير اللجنة المالية والميزانية تضمن جملة من الملاحظات على القانون الذي جاء في شكل جداول تجاوز عددها **1600** جدول وأزيد من **1000** صفحة تطلبت عملية دراسته ساعات طويلة وجلسات متعددة ومتعاقبة"

إن رقابة البرلمان على الأموال العامة للدولة هي اختصاص أصيل للبرلمان، وتنصب هذه الرقابة على تحصيل وإنفاق الأموال العامة، وهو حق تقره الدساتير للبرلمان، وفي المقابل فإن جل الدول تسعى للتضييق على هذا الحق بتقييده بمنع النواب من اقتراح الزيادة في النفقات أو تخصيص الموارد العمومية[1], ومع ذلك يبقى سريان قانون المالية مشروطا بإجازة البرلمان له، إذ لا يمكن أن تمارس السلطة التنفيذية مسؤوليتها في هذا المجال دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط رقابة البرلمان، ولأن البرلمان الجزائري لم يشذ عن هذه القاعدة فهو الآخر يتخذ من مشروع قانون المالية مادة لممارسة وظيفته الرقابية في المجال المالي، ويتم ذلك وفق ضوابط إجرائية حددها الدستور والنصوص القانونية، فماذا يقصد بقانون المالية؟ وما هي المصطلحات المرتبطة به؟ وما هي ضوابط ممارسة هذه الرقابة؟ وما حدود سلطة البرلمان الرقابية في هذا المجال؟

الفرع الأول:

قانون المالية و المصطلحات المرتبطة به

يقع على عاتق الحكومة تقليديا إعداد مشروع قانون المالية[2] بالتنسيق مع الإدارات والوزارات التابعة لها، وتختص وحدها بوضع آليات تنفيذ هذا المشروع، وتنفرد باقتراح النفقات وفقا لرؤيتها[3]، وتضع الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الإيرادات المختلفة وتحديد

انظر: جلال بوعاتي, البرلمان يصادق على مشروع الميزانية لسنة **2008** ,جريدة الخبر اليومية المؤرخة في **21** جانفي **2011**، العدد رقم **6242**

(**1**)- " تنص المادة **121** من دستور **96** الجزائري على ما يلي: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

(**2**)- " ظهر مصطلح قانون المالية في بداية القرن التاسع عشر في القانون الفرنسي الصادر سنة **1862**م، وتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في **2** جانفي **1959**، ويتم إعداد قانون المالية وفقا لنظامين شهيرين هما النظام الأمريكي والنظام الأوروبي، وقد تبنت الجزائر النظام الأخير الذي يضع على عاتق الحكومة إعداد الميزانية لخبرتها وقدرتها على حصر المطالب الاجتماعية وتحكمها فنيا في بناء الموازنة العامة" انظر: د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة....، المرجع السابق، ص **354**-**355**.

(**3**)- " إن مبدأ (لا ضريبة ولا إنفاق إلا برضا الشعب) يقضي من الناحية السياسية أن يقوم البرلمان بإعداد الموازنة، ولكن عمليا تحصر الأنظمة حق الإعداد للحكومة، لعدم اطلاع البرلمان على ما تحتاج إليه الدولة من نفقات، وما يصلح للبلاد من ضرائب ورسوم، كما أن الحكومة تملك الأجهزة اللازمة والمتخصصة لإعداد الموازنة، علاوة على أن تنفيذ الموازنة يقع هو الآخر على عاتق الحكومة، فالأفضل أن تعدها بنفسها لتتحمل المسؤولية كاملة عن سياستها المالية، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ جيز (***Jeze***):" إن سلطة المجلس الحقيقية ليست في الاقتراح بل في الموافقة" انظر: القاضي عفيف مقدم،محاضرات في الموازنة العامة، الدار الجامعية،بيروت. دون سنة، ص **1**

مصادرها, كما تحدد الوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية، ويقع كل ذلك ضمن الموازنة العامة للدولة[1]، التي تتشكل أساسا من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة المحددة سنويا[2], وبموجب قانون المالية تتوزع هذه الإيرادات والنفقات, وهذا الأخير يجب أن يخضع للأحكام التشريعية المعمول بها، فقانون المالية هو قانون الموازنة العامة للدولة، ويتم إعداد الموازنة بمراعاة القواعد التي راجت ورسخت في النظام المالي وهي:

أولا: قاعدة سنوية الموازنة: ومؤداها أن الموازنة تعد لفترة سنة، ويصادق عليها البرلمان ويتم تنفيذها سنويا.

ثانيا: قاعدة شمولية الموازنة: تطبيقا لهذا المبدأ فإن الموازنة ينبغي أن تشمل النفقات العامة، والإيرادات العامة فلا يقتطع لنفقات مؤسسة ما من إيراداتها، ولا يخصص أي نوع من الإيرادات لينفق في مجال معين[3].

ثالثا: قاعدة وحدة الموازنة: أي أن تدرج جميع النفقات والإيرادات العامة للدولة في وثيقة واحدة، ودون توزيعها في وثائق أو موازنات متعددة.

رابعا: قاعدة التوازن: ومعناه وجوب مراعاة تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

فيما يقر ويرخص قانون المالية السنوي مجمل موارد الدولة وأعبائها، وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية وتنفيذ المخطط الإنمائي السنوي[4] ويكتسي طابع قانون المالية كل من: قانون المالية السنوي، وقوانين المالية التكميلية، وقانون ضبط الميزانية, فقانون المالية التكميلي هو دون سواه المعدل لقانون المالية وإتمامه[5]، وتتم

(**1**)- " تعرف المادة الثالثة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني الصادر بتاريخ **30** كانون الأول **1963** الموازنة بما يلي: (الموازنة صك تشريعي، تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق).ويقترب هذا التعريف من تعريف القانون الأمريكي الذي يعتبرها(صك تشريعي تقدر فيه نفقات السنة التالية ووارداتها، بموجب القوانين المعمول بها عند التقديم، واقتراحات الجباية المبسوطة فيها)، وفي القانون البلجيكي هي(بيان الواردات والنفقات العامة خلال الدورة المالية) انظر: القاضي عفيف مقدم، نفس المرجع، ص **14**

(2)- " لمزيد من التفصيل حول الموضوع، انظر: د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحامد، عمان، ط**1** سنة **2007** ص **512**

(**3**)- " تقوم الموازنة على ركنين أساسيين هما: أ- التقدير: ويتمثل في أرقام تمثل الإيرادات المحصلة من مصادر مختلفة، وكذا تقديم الأرقام المراد تخصيصها للإنفاق خلال السنة المقبلة، وهي في الحالتين تقدير احتمالي قابل للزيادة أو النقصان لأنها وضعت للمستقبل.ب- إجازة السلطة التشريعية: وتعني تصديق البرلمان على المشروع المقدم من الحكومة، والذي يجعله قانونا بموجب هذه الإجازة" انظر د. عادل فلح العلي. المرجع السابق، ص **506**

(**4**)- "انظر المادة الثالثة من القانون رقم **17/84**. المرجع السابق

(**5**)- انظر المادة الرابعة من القانون رقم **17/84**. نفس المرجع

المصادقة على القانون التكميلي الذي تعده الحكومة بنفس الكيفية التي يصادق بها البرلمان على قانون المالية السنوي، أما قانون ضبط الميزانية فهو القانون الذي يضبط النتائج لكل سنة مالية، ويصادق على الفروقات والنتائج والتقديرات المعدة في إطار قانون المالية السنوي، فبواسطته يتم استخراج الفوارق بين الأرقام التقديرية والحقيقية [1]، فهو الوسيلة المثلى لمراقبة البرلمان للسلطة التنفيذية، وهو القانون الذي يحدد كيفية صرف النفقات الواردة في قانون المالية، وما تبقى منها من رصيد، فالارتباط بين المصطلحات التي سبق تناولها جلي وواضح، فإذا كانت الموازنة هي مضمون قانون المالية أو محتواه أو موضوعه، فإن قانون المالية هو الإطار الذي تدرج فيه الموازنة، ويعد هذا القانون معيارا للنواب في قياس النتائج المالية، ومن خلاله يتاح لهم تحديد الفروق بين ما تم تقديره، وما أنفق فعلا.

وقد اعتادت الحكومة على تقديم مشروع قانون المالية[2] لكل سنة مدنية ليناقشه البرلمان ويصادق عليه، كما اعتادت في السنوات الأخيرة على تقديم قانون مالية تكميلي في ختام السداسي الأول من كل سنة, لإحداث التعديلات الضرورية على قانون المالية السنوي والاستجابة للتغيرات التي تطرأ في الميدان، غير أن أداة أعضاء البرلمان الأساسية للرقابة المالية، مغيبة من أكثر من عقدين من الزمن، وهي قانون ضبط الميزانية، والذي لم يصدر إلا في العشرين من شهر جانفي 2011.

وللأسباب السابقة فإن حق البرلمان في إقرار الموازنة هو حق مكتسب عبر تطور تاريخي طويل, ورغم حداثة نشأة البرلمان الجزائري فإن الدستور أقر له هذا الحق بموجب نص المادة 120 من الدستور في الفقرة السابعة التي تنص على ما يلي: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة".

كما أقر الدستور للبرلمان التشريع في مجال " التصويت على ميزانية الدولة" بموجب الفقرة 12 من نص المادة 122، وإحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة

---

(1)- انظر المادة الخامسة من القانون رقم 17/84. نفس المرجع

(2)- "طبقا لأحكام المادة 67 من القانون رقم 17/84 فإنه" يحتوي المشروع السنوي لقانون المالية على قسمين منفصلين: ينص القسم الأول منه على الاقتراحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، وكذا على السبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية التي أقرها المخطط الإنمائي السنوي، ويقترح في القسم الثاني منه المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمارات العمومية، كما يقترح فيه المبلغ الإجمالي للاستثمارات المخططة" انظر: المادة 67 من القانون رقم 17/84, نفس المرجع.

وتحديد أساسها ونسبتها بموجب الفقرة 13 من نفس المادة، بينما نصت المادة 131 من الدستور على ضرورة موافقة غرفتي البرلمان صراحة على المعاهدات ومنها" المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة" ونصت المادة 160 من الدستور على تقديم الحكومة لعرض عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة، فيما تختتم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان، وفي مقابل هذه الرخص التي وفرها الدستور، فإنه قيد سلطة البرلمان في زيادة النفقات في الميزانية أو التخصيص في الموارد بنص المادة 121: " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها"، وقيد الدستور البرلمان أيضا بعامل المدة، وإلا أصدر رئيس الجمهورية قانون المالية بأمر، وذلك بنص الفقرة الثامنة من المادة 120 "وفي حالة عدم المصادقة عليه(القانون) في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، وهو ما أيدته المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02، وأضافت تفصيلات تتعلق بأجل التصويت على قانون المالية من المجلس الشعبي الوطني والمحددة بمدة أقصاها (47) سبعة وأربعين يوما، ويصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون يوما، فيما حددت نفس المادة للجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين أجل ثمانية أيام للبت في شأن المشروع وحسم الخلاف، وبمجرد انتهاء الخمسة والسبعين يوما المحددة للبرلمان ولم تتم المصادقة عليه, يصدر بأمر، وهذا من دون تناول مسألة إصدار قانون المالية في النظامين الداخليين للمجلسين.

ومن مجموع هذه الضوابط نستخلص الملاحظات التالية, من خلال تتبعنا لهذه الخطوات الإجرائية:

أولا: مرحلة إعداد القانون

بدءا بنص المادة 121 التي توحي بإمكانية اقتراح المجلس الشعبي الوطني للقانون، والحقيقة هي غير ذلك، لأن رخصة الاقتراح تصطدم باشتراط نفس المادة على النواب البحث عن التدابير التي ترفع مداخيل الدولة في مقابل الزيادة في النفقات، أو بحث توفير مبلغ من فصل آخر من النفقات لتغطية مبلغ الزيادة المقترح من طرفهم، ولكن هذا غير

متاح للنواب أمام عدم تحكمهم وقلة خبرتهم في المجال المالي، مما يعني أن إعداد المشروع يؤول حتما إلى الحكومة[1]، وهو ما أعلنته المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 لما سمته "مشروع القانون" ولم يرد ذكر لكلمة اقتراح في نص المادة، فلا يبقى للنواب إلا السعي إلى إدخال تعديلات شكلية بسيطة لا تمس صميم المشروع في الغالب.

وبعد إنهاء إعداد المشروع تتم المصادقة عليه من مجلس الوزراء، وتودعه بعدها الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أجل أقصاه الثلاثين سبتمبر من السنة المعنية[2].

ثانيا : مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه

بمجرد إيداع القانون لدى مكتب المجلس الذي يحيله بدوره إلى لجنة المالية والميزانية، وتخصص لدراسته عدة جلسات، وبحضور ممثل الحكومة المتمثل في وزير المالية الذي يعرض مشروع القانون على اللجنة التي تقوم بدورها بدراسة أحكام الميزانية، والاستماع إلى إجابات الوزير عن الأسئلة المطروحة[3]، وبإمكانها أن تدعو لأجل ذلك بعض أعضاء الحكومة، أو تدعو مختصين أو أكاديميين للاستماع إليهم[4]، وبعدها تتم المصادقة على مشروع التقرير التمهيدي المتضمن قانون المالية، وتقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني، الذي يعقد بدوره جلسات مناقشة المشروع التي تبدأ بعرض عن المشروع يقدمه وزير المالية ، ثم تليه تلاوة تقرير اللجنة المالية[5] ثم تليها تدخلات نواب المجلس لمناقشة المشروع، وتختتم

---

(1)- د. عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 357.

(2)- لقد غطت الأسئلة التي وجهها أعضاء لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة لدى مناقشة مشروع قانون المالية لسنة 2005 المسائل التالية: السعر المرجعي للبترول، المديونية العمومية، مناصب الشغل التي يوفرها تطبيق النص، الضريبة على الأملاك، العلاقة بين نسبة التضخم والنمو، سعر صرف الدينار مقابل الدولار، إلخ..." انظر:حصيلة أشغال مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائر، العدد الأول ديسمبر 2002ص 167.

3)- ***Si l'exécutif a pour rôle l'élaboration et la préparation technique du projet de la loi des Finances, le parlement examine, amende et vote le projet, dans ce contexte, un rôle essentiel est dévolu à la commission finances et budget de l'assemblée populaire nationale »v: D. Lazhar Fellah, Quel contrôle parlementaire de l'exécution du budget de l'état, El Watan, 10.07.2006***

(4)- خلال الفترة التشريعية الأولى(1977-1982) استشارت لجنة المالية للمجلس 94 مسؤولا وموظفا ساميا من مجموع 340 استشارة على مستوى كل اللجان، أي ما يقارب ثلث الاستشارات الخارجية عن المجلس لإبداء رأيها عند دراسة مشاريع القوانين" انظر بوكر إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية، تاريخ الإعداد 02 جانفي 2007،ص9، الموقع الإلكتروني (www.4Shared.com)

(5)- "قد يقتضي الأمر من اللجنة إعداد تقرير تكميلي بشأن التعديلات المقترحة من نواب المجلس"

المناقشة برد ممثل الحكومة، ويلزم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على القانون في أجل أقصاه سبعة وأربعين يوما، ثم يحال إلى مجلس الأمة الذي يصادق على النص المصوت عليه في اجل أقصاه 20 يوما، تضاف إليها ثمانية للجنة المتساوية الأعضاء، وإذا لم يصادق البرلمان على المشروع خلال هذا الأجل , يصدر بأمر من رئيس الجمهورية، غير أن ممارسة الرئيس لهذا الاختصاص لا يقترن بصلاحياته في التشريع بالأوامر طبقا لحكام المادة 124 من الدستور، والمرتبطة هي الأخرى بظروف وشروط خاصة يحددها الدستور، إنما هذا الإصدار هو سلطة حصرية للرئيس يفسرها الطابع الاستعجالي لوضع القانون موضع التطبيق، لما له من أثر في إدارة الدولة.

ولما حددت المادة 44 فقرة 4 من القانون العضوي 99-02 أجل حسم اللجنة المتساوية الأعضاء في النص محل الخلاف بين الغرفتين بشأن قانون المالية، فإن دعوة اللجنة للانعقاد يكون بطلب من الحكومة، ولكن الحكومة يمكن أن تفضل عدم دعوة اللجنة إلى الانعقاد إذا لمست أن الحسم في الخلاف يتعارض مع رؤيتها لبناء النص والقانون، الأمر الذي يدفع بمجلس الأمة إلى عدم الاعتراض على القانون ما دام من دون جدوى، إنما يعتمد في هذه الحالة على التوصيات التي يتضمنها تقرير لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية[1].

ثالثا: تقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 160 التي تنص على ما يلي:" تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية" ويقصد هنا بالعرض تقديم الحكومة حسابا تحدد فيه الكيفيات والطرق والأوجه التي تم من خلالها صرف الأموال أو الإعتمادات التي أجازها البرلمان للحكومة، فالعرض هو الحصيلة النهائية لاستعمال المبالغ المالية التي تضمنتها الميزانية[2], وهو بمعنى آخر الحساب الختامي للدولة، تضمنه الحكومة كشفا عن المبالغ التي تم صرفها فعلا، وما تم تحصيله من

(**1**)- "عقب السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة على إثر المصادقة على قانون المالية لسنة **2004** بقوله:" بودي بمناسبة المصادقة على قانون المالية أن أتوجه بالشكر للجنة الاقتصادية على عملها الجاد والمسؤول، وآمل أن تكون الأفكار التي أثيرت والتوصيات التي رفعت موضوع عناية من قبل العاملين في قطاعكم الوزاري- السيد الوزير- وأيضا بقية القطاعات الحكومية الأخرى" انظر: مناقشة قانون المالية لسنة **2004** أمام مجلس الأمة. مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أفريل **2004**،ص **227**

(**2**)- د. مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق، ص **99**.

إيرادات خلال السنة الماضية، مع اعتماد نفس الترتيبات والتبويبات والتقسيمات التي يتم بها إعداد الميزانية، مما يجعل الحساب الختامي أو العرض مشابها للميزانية[1] إلا في طبيعة الأرقام، ففي الميزانية تكون الأرقام تقديرية، بينما هي فعلية في الحساب الختامي[2]، غير أنه لا يوجد ما يلزم الحكومة بذلك، كما لا يوجد جزاء يترتب على عدم التزامها بتقديم العرض، وحتى على فرض تقديمه من الحكومة للبرلمان فإن اعتماده لا يعد محاسبة للحكومة، إذ لا يعدو أن يكون معاينة لمدى مطابقة هذا الحساب مع ما أجازه البرلمان من اعتمادات في قانون المالية.

رابعا: تقاعس الحكومة عن إعداد قانون ضبط الميزانية

تنص الفقرة الثانية من المادة 160 من الدستور على أنه" تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"

فقانون ضبط الميزانية هو أداة البرلمان لتقويم أداء الحكومة في المجال المالي خلال السنة المنتهية, ومقارنة الأداء بالتقديرات التي أجازها البرلمان للحكومة ضمن قانون المالية، ويستند عليه البرلمان في تقييم نتائج الميزانية السابقة، كما أنه يرسي القواعد المحددة لتسيير الأموال العمومية، وحدود التنفيذ الفعلي للميزانية، ومعرفة الأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق وتتجلى أهمية هذا القانون في كونه يقر حساب نتائج السنة المشتمل على ما يلي:

ا- الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة.

ب-النتائج المتبقية في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

ج-نتائج تسيير عمليات الخزينة[3] .

ونظرا لأهمية هذا القانون فإن غيابه أو التأخر في إعداد المشروع يشكل ثغرة في عملية الرقابة[1]، ويجعل مناقشة قانون المالية يستند على احتمالات وتخمينات تفتقر إلى ما

---

(1)- "تختلف الميزانية عن الحساب الختامي في كون الميزانية تتعلق بمدة مقبلة بناء على تقديرات قد تتحقق أو قد لا تتحقق، أما الحسابات الختامية فهي بيان لنفقات وإيرادات الدولة الفعلية، أي ما أنفقته خلال السنة الماضية، فبينما توضع الموازنة لسنة مقبلة، يوضع الحساب الختامي لسنة مالية منتهية" انظر: د. عادل فلح العلي. المرجع السابق، ص 508

(2)- د. عقيلة خرباشي.مركز مجلس الأمة..., المرجع السابق، ص 371.

(3)- انظر نص المادة 77 من القانون رقم 17/84، المرجع السابق

يسندها، فيما تختتم مناقشة قانون المالية من الغرفتين دون تقيم لنتائج السنة المنتهية، وهو ما يجعل المجلسين عاجزين عن إحداث أي تأثير على أداء الحكومة، مما يعني أن سلطة البرلمان في الرقابة المالية محدودة ومقيدة، ولا يتأتى له أداء وظيفته على الوجه المطلوب إلا بتوافر شروط الرقابة الفاعلة، فما هي حدود هذه السلطة؟ وما هي شروط تفعيل هذه الرقابة؟

الفرع الثاني:

ضعف الرقابة في المجال المالي, المظاهر والأسباب

على الرغم من أن جل النظم وحتى في الديمقراطيات الغربية تتجه إلى التضييق على سلطة رقابة البرلمان في المجال المالي عبر النص والممارسة[2]، ولأن البرلمان الجزائري لم يخرج عن هذه القاعدة، فإن رقابته في المجال المالي محدودة، وقاصرة ومعدومة الأثر، ويتجلى ذلك في جملة من المظاهر تتحدد فما يلي:

أولا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية، والاستعصاء المقنن الذي يصطدم به أعضاء البرلمان لدى سعيهم إلى التعديل في بنود القانون, إضافة إلى تواجد بصمات الحكومة في كل خطوات مناقشة القانون، وهيمنتها الظاهرة على لجنتي المالية بالمجلسين، والاصطدام بحاجز الأغلبية البرلمانية المساند للحكومة، والذي يعيق أي اعتراض على القانون أو على بعض بنوده، إلا ما تعلق بإثارة مسائل شكلية هامشية من المعارضة تهدف من خلالها إلى استقطاب الرأي العام، وحشد تأييد الناخبين، أكثر من كونها مناقشة كشف الاختلالات وتصحيحها في مشروع القانون[3].

(**1**)–لم يحدد الدستور أجلا لتقديم القانون المتضمن تسوية الميزانية، ولم يشر إلى ذلك قانون **17/84** المتعلق بقوانين المالية، فتحديد الأجل ضروري لأن البرلمان مجبر على التصويت في بادئ الأمر على قانون تسوية الميزانية للسنة الماضية المنصرمة قبل البدء في مناقشة قانون المالية للسنة المقبلة، ولعل ذلك راجع إلى الصعوبات التي تعترض الحكومة في تقديمه في الآجال المطلوبة، فالتأخر سببه الطابع التقني والمتشعب للمسائل المالية المتعلقة بمراقبة المالية العامة" انظر: بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، ينات عبد المجيد، المرجع السابق، ص **26**

(**2**)– رغم أن مهمة مناقشة الموازنات ومراقبة الإنفاق الحكومي هي من أقدم مهام المجالس النيابية في العالم، فإن البرلمانات في الديمقراطيات الغربية تضطلع بدور هامشي على صعيد وضع الموازنة، ففي بريطانيا ونيوزيلاندا وأستراليا لا تملك البرلمانات القدرة على ذلك، ولا يملك نوابها المعرفة الكافية لكي يتقدموا بمقترحات ذات طابع مالي، وفي سائر هذه الدول توجد لجان مهمتها مراقبة الإنفاق، إلا أنها تقصر عن بلوغ غايتها، مما يبقى حق البرلمان في ضبط الإنفاق الحكومي أمرا نظريا لا يطابقه الواقع والممارسة وحتى في أكثر المجالس النيابية تمسكا بهذا الحق" انظر: د.رغيد صالح. الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، الموقع الإلكتروني:***(www. undp.poggar)*** .

(**3**)– "يباشر الأعضاء المعارضون مناقشة تتسم بالطابع الشكلي، وليس بمقدورهم إلا التنديد بالسياسة المالية المنتهجة ، والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في القانون" انظر د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة.., المرجع السابق، ص**362**.

ثانيا: محدودية سلطة البرلمان في تعديل مشروع قانون المالية بدءا باشتراط اقتراح التعديل من قبل 10 نواب من المجلس, وفي أجل 24 ساعة طبقا لنص المادة 61 في فقرتها الثالثة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000[1]، فيما يعطي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 89 الحق لكل نائب في اقتراح التعديل وفي أجل 5 أيام طبقا لأحكام المادة 65 منه، مما يعد تراجعا وتقهقرا في الترخيص بالتعديل لنواب المجلس، إضافة إلى قيد آخر على التعديل يمارسه مكتب المجلس الذي يقرر قبول أو رفض التعديلات في شكلها طبقا للفقرة الرابعة والخامسة من نص المادة 61 المذكورة أعلاه، كما حرم نفس النظام الداخلي التعديل على النواب إذا كان متعلقا بأحد مجالات القانون العضوي بموجب نص المادة 57 منه والتي تنص على ما يلي:" لا يقبل كل تعديل يكون موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدرج في مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابعا عضويا" كما تحرم المادة 38 من القانون العضوي 99-02 على النواب أي سعي لتعديل نص الأمر الرئاسي المتعلق بقانون المالية , على غرار كل مشاريع القوانين التي تصدر بأمر" فلا يمكن إجراء أي تعديل على النص إذ ينصب التصويت على كل النص، والموافقة تتم بدون مناقشة بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة[2].

ثالثا: تسطو لجنة المالية والميزانية على حق التعديل المخول أيضا للنواب بموجب نص المادة 62 من القانون 99-02، فلها الهيمنة المطلقة على إدراج أو استبعاد التعديلات، فعلى إثر إخطارها بالتعديلات تعد لأجل ذلك تقريرا تكميليا تقر من خلاله قبول التعديلات أو رفضها، فخلال الفترة التشريعية الأولى للمجلس لعام 1977 وعلى سبيل المثال كان مصير التعديلات المقدمة من النواب هو التالي: 70 % من التعديلات ثم سحبها بعد اتفاق مع

---

(1)- تنص المادة 61 من الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي: "يوقع تعديل النواب من قبل أصحابه، ويودع في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل"

وتنص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 في الفقرة الرابعة على ما يلي:" يقدر مكتب المجلس مدى قبول التعديل حسب أحكام هذه المادة".

وفي الفقرة الخامسة من نفس المادة:" يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني قبول التعديل أو رفضه شكلا".

وفي الفقرة السادسة من نفس المادة:" في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه"

(2)- تنص المادة 38 من القانون العضوي على ما يلي: "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.

وفي هذه الحالة لا يمكن تقديم أي تعديل.

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

اللجنة المالية، 20 % ثم التصريح بعدم قابليتها، 10 % تمت الموافقة عليها، وبعد 33 سنة من عمر المجلس فإن هذه النسب لم تتغير[1].

رابعا: أثناء مناقشة مشروع قانون المالية على مستوى لجنة المالية والميزانية بالغرفة السفلى تصادر تدخلات النواب سواء في أخذ الكلمة أو في مدة التدخل، فالأولوية في ذلك تعطي لأعضاء الحكومة، فرئيس اللجنة، فالعضو المقرر، على حساب النواب، فلجنة المالية ومن خلال مصادرتها للتدخلات أثناء المناقشة يجعلها بحق الهيئة الوحيدة والحقيقية للتخليص ، وللمراقبة وإصدار القرارات[2].

خامسا: شكلية الرقابة في المجال المالي: تأخذ رقابة البرلمان طابعا شكليا إذا ما تخلفت الحكومة عن تقديم العرض الختامي (عرض عن استعمال الإعتمادات المالية) الذي يتيح للبرلمان مراقبة الموازنة التي سبق له أن أقرها، وتصبح هذه الرقابة عديمة الجدوى عندما تمتنع الحكومة عن تقديم قانون ضبط الميزانية، مما يجعل هذه الرقابة غير فاعلة، وقد ذهب المشرع الفرنسي إلى أنه لا يمكن أن يحال على البرلمان قانون المالية الجديد ما لم تتم إحالة قانون التصفية لمواجهة ظاهرة التأخر[3].

سادسا: التصديق الكلي على الحسابات الخاصة [4]:لا يمنع مبدأ التخصيص الحكومة من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العمومية[5]، والتي صنفها قانون ضبط الميزانية

---

(1)– بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، المرجع السابق، ص 13.

(2)– نفس المرجع، ص 15.

(3)– د. مفتاح عبد الجليل.، المرجع السابق، ص 101.

(4)– في الكثير من دول العالم يتم اللجوء إلى الحسابات الخاصة بشكل مألوف، ويصوت كل سنة البرلمانيون على اعتمادات مالية بعنوان(الحسابات الخاصة) ولكنها تفلت بعد ذلك من رقابتهم، والحسابات الخاصة تتضمن مجموع الاعتمادات ذات التحويل السري، وتحول من رئيس الحكومة للوزارات التي تستعملها حسب حاجتها، وهي جد متنوعة وتكتسي طابعا سريا بحيث أنه لا يعلن عنها لأسباب أمنية، وقد وعد وزير المالية عند مساءلته عنها لدى مناقشة قانون المالية لسنة 2007 باعتماد شفافية أكثر في تسيير الحسابات الخاصة في إطار الإصلاحات المقبلة لقوانين المالية" انظر: بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد،المرجع السابق، ص 28.

(5)– في الفصل الثالث وتحت عنوان(الحسابات الخاصة بالخزينة)، ينص القانون رقم 09–09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2009 الصادر بالجريدة الرسمية عدد رقم 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2009 في المادة 60 منه على ما يلي: يقفل حساب التخصيص الخاص رقم 022–302 الذي عنوانه(صندوق الضمان للبلديات) ويصب المتبقي من هذا الحساب في (صندوق الضمان للجماعات المحلية) المنشأ بموجب المادة 62 أدناه.

وتنص المادة 62 من نفس القانون على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه 130–302 وعنوانه (صندوق الضمان للجماعات المحلية).

رقم 17/84 في الحسابات التجارية، وحسابات التخصيص الخاص، وحسابات التسبيقات وحسابات القروض وحسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية(1)، وتفتح هذه الحسابات وتقفل بموجب قانون المالية(2),ويتم التصويت على الحسابات الخاصة بشكل كلي، ومن دون أن تأثير أو أي نقاش، فتتلاشى رقابة البرلمان في هذا المجال وبشكل بارز، إضافة إلى أن عملية تسيير صندوق ضبط الإيرادات يتم خارج أية رقابة(3).

سابعا: انحسار رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة: إن عدم التزام الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية لدى تقديمها مشروع قانون المالية وعزوفها عن تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية تطبيقا لنص المادة 160 من دستور 96، والذي يتم بموجبهما مباشرة المراقبة اللاحقة على تنفيذ الموازنة، يؤكد انحسار الرقابة اللاحقة أو البعدية على تنفيذ الموازنة، وحتى إذا كانت بعض البرلمانات تتجه إلى الاستعانة بهيئة فنية مستقلة أو شبه مستقلة تقوم برقابة خارجية نيابة عنها (4), على أن تحيل تقاريرها إلى البرلمان، فيستعين بها في تقييم الأداء المالي للحكومة(5)، غير أن رابطة مجلس المحاسبة بالبرلمان هي هشة، وغالبا ما يتعامل بشكل مباشر مع الحكومة فيمدها برأيه الاستشاري في المشاريع التمهيدية السنوية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية، وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها المجلس لهذا الغرض بعنوان السنة المالية المعينة إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها(6), فيما يجوز لرئيس الجمهورية إخطار مجلس المحاسبة بكل ملف أو مسألة ذات أهمية وطنية تدخل في نطاق اختصاص المجلس، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلع رئيس الجمهورية بأية مسألة تكتسي أهمية خاصة، وتدخل في نطاق اختصاصه كلما

وتنص المادة **63** من نفس القانون على ما يلي:" يفتح في كتابات الخزينة حساب تخصيص خاص رقمه **131-302**" وعنوانه (الصندوق الوطني للطاقات المتجددة)

(**1**)- انظر نص المادة **48** من القانون رقم **17/84**، المرجع السابق

(**2**)-نفس المرجع

(**3**)- د. مفتاح عبد الجليل، المرجع السابق,ص**101**.

(**4**)- باسم عمر الكيلاني، أهمية الرقابة الخارجية على الموازنة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة **2007**، ص **51**

(**5**)- في فرنسا ثمة رابطة قوية بين محكمة المحاسبات (مجلس المحاسبة) والبرلمان، وتتجلى هذه الرابطة في التعاون بينهما، إذ تساعد محكمة المحاسبات البرلمان في الرقابة على تنفيذ القوانين المالية والقيام بالتحقيقات والدراسات المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات العامة، نفس المرجع، ص **77**

(**6**)- انظر المادة **18** من الأمر رقم **10-02** المؤرخ في **26** أوت **2010** المعدل والمتمم للأمر رقم **95-20** المؤرخ في **17** جويلية **1995** والمتعلق بمجلس المحاسبة، الصادر بالجريدة الرسمية رقم **50** المؤرخة في **1** سبتمبر **2010**

رأى ذلك مفيدا[1]، ويبقى هذا المجلس مختصا بالمراقبة التقنية لاستعمال الميزانية، وهو بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومة من طرف الهيئات والتنظيمات المعمول بها، وتهدف الرقابة التي يمارسها المجلس إلى تشجيع الاستعمال المنتظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية[2]، فمجلس المحاسبة وإن كان يدعم البرلمان والحكومة في مجال مراقبة تنفيذ قانون المالية فإن علاقة البرلمان به غير واضحة، مما يجعل وظيفة المجلس تقنية، وتعد رافدا من روافد الرقابة الذاتية للحكومة أكثر منها جهاز لدعم سلطة رقابة البرلمان في المجال المالي,ومن ثم فإنه ومن خلال عرض مظاهر ضعف رقابة البرلمان في المجال المالي [3]، يتأكد لنا أن هذه الرقابة ليست في الواقع محاسبة حقيقية للحكومة لتحميلها المسؤولية عن التقصير أو سوء استعمال الأموال العمومية[4]، غير أنه يمكن للبرلمان أن يراقب استعمال الأموال العمومية عبر آليات أخرى للرقابة كالأسئلة والاستجواب والتحقيق.

ومع القيود الإجرائية والموضوعية التي تكبل الرقابة، ورغم تفككها داخل الهيكل الذي يباشرها، واحتكارها من طرف لجنة المالية والخبراء الذين تستعين بهم، إلا أنها تتسم بنجاعة تظهر من خلالها أنها لا تقيد عمل الدولة بل تخدمه، فهي تؤدي مهمتها على الوجه المطلوب لأنها تتفادى فكرة المراقبة والعقاب، وهذا الوضع لا يخص الجزائر فقط، بل يعتبر ميزة مشتركة لكل برلمانات العالم[5].

وإلى جانب الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي، فإن أغلبية أنظمة الحكم الديمقراطية تتجه إلى منح البرلمان دورا في مراقبة السياسة الخارجية للسلطة التنفيذية, عبر

---

(1)– انظر المادة **17** من الأمر رقم **10–02**، المرجع السابق.

(2)– انظر المادة **2** من الأمر رقم **10–02**، نفس المرجع

(3)– بهذا الخصوص عبر الدكتور لزهر فلاح بجريدة الوطن الصادرة بتاريخ **10–07–2006** عن عدم كفاية رقابة البرلمان في المجال المالي بما يأتي:

" Les moyens humains, matériels et juridiques actuels de contrôle budgétaire par le parlement sont insuffisants, la prééminence de l'exécutif en matière de stratégie budgétaire ne constitue pas une page de bonne gouvernance, et ne plaide pas pour un renforcement de la démocratie, des parlementaires, quant à eux n'exercent pas toujours pleinement leur prérogatives constitutionnelles » v: D. Lazhar Fellah, op.cit

(4)– د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص **507**

(5)– بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، المرجع السابق،ص **34**

التصديق على المعاهدات، ومناقشة مواقف وقرارات السلطة التنفيذية في الشأن الخارجي, ويضيق ويتسع حجم هذا الدور بحسب سطحية أو عمق هذا الاتجاه، فما هي الآليات التي وفرها دستور 96 للبرلمان، للتأثير إيجابا على السياسة الخارجية للدولة؟ وما حدود دوره في التصديق على المعاهدات والاتفاقيات؟ وإلى أي حد يعد دور البرلمان في هذا المجال فعالا؟

المطلب الثاني:

رقابة البرلمان على السياسة الخارجية

السياسة الخارجية كما عرفها بلانودا والتون" منهج تخطيط للعمل يطوره صانعو القرار في الدولة تجاه الدول أو الوحدات الدولية الأخرى بهدف تحقيق أهداف محددة في إطار المصلحة الوطنية"[1], ومع انه ليس من اليسير حصر أهداف الدولة لتعددها وتشعبها وارتباطها بموقع الدولة نفسها والمناخ السياسي الذي تتواجد فيه، وكذا قوتها بالمقارنة بمحيطها، غير أن الأهداف الأساسية للدولة تنحصر غالبا في حرصها الدائم على المحافظة على استقلالها وسيادتها وأمنها، وتوخيها ضمان حسن علاقتها مع الدول المجاورة لها خاصة، وإرساء دعائم التعاون بينها وبين غيرها من الدول، ولتطوير مستواها في المجالات المختلفة، ويرتبط نجاحها في هذا الشأن بقوة وكفاءة صانعي هذه السياسة في الدولة، ويتصدر صناع السياسة رئيس الدولة أو الملك أو القائد الذي يعد الصانع الحقيقي لهذه السياسة [2], بالتعاون مع النخبة السياسية، ومع جهازه الاستشاري الذي يضم عادة مستشارين ذوي كفاءة وخبرة ومعرفة بالشؤون الدولية، بينما يقتصر دور البرلمان في غالبية النظم على إقرار هذه السياسات أو الاعتراض عليها، وهنا يثور التساؤل حول الآليات الدستورية التي يتم بموجبها الموافقة على هذه السياسة أو الاعتراض عليها، والآليات الدستورية التي وفرها الدستور الجزائري لانخراط البرلمان في التأثير على هذه السياسة؟

(1)- انظر: صنع القرار في السياسة الخارجية، منتدى العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الموقع الالكتروني: (***www.ae.bitefight.org***)

(2)- "يقصد بصنع السياسة تحويل الهدف العام للدولة إلى قرار محدد، وهي من صنع أفراد وجماعات يمثلون الدولة ويعرفون بصناع القرارات" انظر: د. رشيد لزرق، البرلمان المغربي والسياسة الخارجية، يومية السند الإخبارية الصادرة بالرباط بتاريخ **2010/11/13**.

الفرع الأول:

إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية

لم ينص الدستور الجزائري على آلية "طرح موضوع عام للمناقشة" كآلية رقابية توظفها الكثير من البرلمانات، وقد عرفها النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني في المادة 125 منه على أنها:" تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة"[1]، وتتنوع المواضيع محل المناقشة، فقد تثار من خلالها المسائل المتعلقة بالأمن الوطني، أو السياسة الخارجية أو الداخلية أو المالية أو الإدارية، وفي مصر يتحرك إجراء المناقشة بتأييد عشرين عضوا من أعضاء المجلس على الأقل " وتستهدف الوصول إلى حلول يتفق عليها الطرفان, الحكومة وأعضاء المجلس[2]، ومع ذلك فقد اتخذ المؤسس الدستوري الجزائري موقفا خاصا لما أتاح للبرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، وإمكانية إصدار لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية,وهو ما يقتضي التفصيل التالي:

أولا: مناقشة السياسة الخارجية

لما أقر الدستور للبرلمان هذه الرخصة فإنه قيدها بالشروط التالية:

1- أن تحريك إجراء فتح مناقشة حول الساسة الخارجية يأتي بطلب من رئيس الجمهورية، وهو ما أكدته الفقرة الأولى من نص المادة 130 من الدستور[3]، ولعل الهدف من تحريكه لهذا الإجراء هو أتاحه الفرصة لأعضاء البرلمان للتعبير عن مواقفهم وتصوراتهم للخيار والمنهج الذي تنتهجه السلطة التنفيذية في الشؤون الخارجية، وتعاطيها مع مختلف القضايا في هذا المجال ، كما قد يهدف الرئيس من وراء هذا الإجراء معرفة اتجاهات أعضاء البرلمان وتصوراتهم واقتراحاتهم بشأن المسألة محل المناقشة، كما يتحرى مدى تأييد البرلمان له فيما يتخذه من إجراءات أو مواقف مع قضية خارجية معينة، وإذا لمس دعما منه، فإنه يتفادى بذلك مساءلة البرلمان للحكومة مستقبلا عما يرتبه هذا الموقف والإجراء من آثار غير مرغوبة، أو غير مستساغة، أو قد يهدف إلى الاستنارة بآراء أعضاء البرلمان خاصة إذا كانت المسألة معقدة، أو يقدر الرئيس أن الجهاز التنفيذي قد أساء تقدير قضية معينة تتعلق

(**1**)- د. إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص **88**.

(**2**)- د. أيهاب زكي سلام , المرجع السابق, ص **88**.

(**3**)- تنص المادة **130** من دستور **96** على ما يلي: "يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين.

يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية".

بالسياسة الخارجية، كما أن فتح المناقشة حول مسعى الرئيس في مجال السياسة الخارجية يعني الكثير من المصداقية والشفافية، والأداة المثلى للبرلمان لدعم هذا المسعى[1] أو الاعتراض عليه.

2- أن حق طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية هو حق مقرر أيضا لرئيس إحدى الغرفتين كما أكدته الفقرة الأولى من نفس المادة، وهي رخصة لإعطاء البرلمان دورا في تقويم وتوجيه السياسة الخارجية للدولة، وتشترط نفس الفقرة أن يتم فتح المناقشة من البرلمان باجتماع غرفتيه معا في هيئة مؤتمر، وهذا لحساسية موضوع السياسة الخارجية، وهذا الإجراء لا يتم إلا في المسائل الطارئة والخطيرة والحساسة، كما هو الشأن في اجتماع البرلمان بغرفتيه في حالة تمديد حالة الطوارئ بموجب الفقرة الثانية من نص المادة 91، أو في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد بموجب نص المادة 95 الفقرة الثانية، أو تمديد مهمة البرلمان طبقا للمادة 102 الفقرة الأخيرة أو في حالة تعديل الدستور طبقا للمادتين 176،177 من الدستور.

3- أن تحريك إجراء طلب فتح مناقشة قاصر فقط على رئيس الجمهورية ورئيس إحدى الغرفتين ولا يمتد إلى أي جهة أخرى.

ثانيا: إمكانية إصدار لائحة

تنص الفقرة الثانية من نص المادة 130 من الدستور على أنه:" يمكن أن تتوج هذه المناقشة، عند الاقتضاء، بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية"، وباستقراء هذه الفقرة، نلاحظ أنه إذا كان طلب رئيس الجمهورية لفتح مناقشة بشان السياسة الخارجية يهدف إلى الاستنارة والاسترشاد بمواقف وآراء أعضاء البرلمان، فإن مسعى رئيس إحدى الغرفتين من خلال طلب فتح المناقشة يؤدي ولا شك إلى مساندة وتأييد سياسة الرئيس غالبا، ومن المستبعد أن تفتح المناقشة للاعتراض على هذه

---

(1)- تحدد المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اختصاصات لجنة الشؤون الخارجية كالتالي: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية، والاتفاقيات والمعاهدات، وبالتعاون الدولي، وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج.

وتنص الفقرة الرابعة من نفس المادة على ما يلي: "تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها" أما الفقرة الخامسة فتنص على أن اللجنة "تقدم عرضا في مجال اختصاصاتها في الجلسة التي يخصصها المجلس الشعبي الوطني لمناقشة السياسة الخارجية"

فيما ورد في القانون الداخلي لمجلس الأمة بشأن اختصاصات لجنة الشؤون الخارجية, في المادة 19 منه ما يلي"تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقضايا الجالية المقيمة بالخارج".

السياسة, ومع ذلك فإن الدستور خول البرلمان إمكانية إصدار اللائحة لتأييد هذه السياسة أو الاعتراض عليها ، وفي كلتا الحالتين فإن اللائحة غير ملزمة لرئيس الجمهورية، ولا يترتب عنها أي جزاء إلا ما تعلق بالدعم المعنوي للرئيس في مواقفه السياسية الدولية، وخاصة إذا كان رئيسا الغرفتين ينتميان إلى حزب الرئيس، أو من المساندين لبرنامجه، أما في الحالة العكسية، فقد يسعى رئيس إحدى الغرفتين عبر طلب فتح المناقشة إلى إصدار لائحة تعارض مسعى الرئيس، وهو أمر مستبعد إن لم يكن مستحيلا للأسباب التالية:

ا- أن اللائحة غير ملزمة، إذ لا يوجد في الدستور أو النصوص القانونية ما يلزم الرئيس بالتقيد باللائحة.

ب- إن الرئيس هو ممثل الدولة على الصعيد الخارجي وقد خصه الدستور بجملة من السلطات في هذا الشأن[1]، وهو مسؤول أمام الأمة فقط عن كل مواقفه وتوجهاته بهذا الخصوص، فالسياسة الخارجية مجال محفوظ للرئيس يستأثر بتوجيهها، واتخاذ كل القرارات والخيارات بشأنها، فهي حق خالص ينفرد به.

ج- إذا تم إصدار اللائحة التي تعبر عن عدم موافقة النواب على السياسة الخارجية للحكومة، فإن هذا يعني أن النواب يعارضون رئيس الجمهورية، وحتى في هذه الحالة، فإن هذا الموقف غير ملزم لرئيس الجمهورية، فتوجيه السياسة الخارجية سلطة حصرية للرئيس, غير أنه ومع إقرار الدستور بنص المادة 77 الفقرة(11) لرئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، فإن هذه السلطة ليست مطلقة, إذ قيد الدستور هذه السلطة بموافقة كل غرفة من البرلمان صراحة على بعض المعاهدات والاتفاقيات التي حصرها نص المادة 131 من الدستور، مما يعني أن للبرلمان دورا في إقرار هذه المعاهدات، فما هي حدود هذا الدور؟

الفرع الثاني:

رقابة البرلمان على إبرام المعاهدات

باستقراء نص المادة 131 من الدستور والتي تحدد على سبيل الحصر المعاهدات والاتفاقيات التي لا تأخذ طريقها إلى التطبيق إلا بموافقة كل غرفة من البرلمان، فإننا نلمس

---

(1)- تنص المادة 77 من الدستور على ما يلي: "يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

الفقرة الثالثة من نفس المادة: "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"

الفقرة الحادية عشرة من نفس المادة: "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليه"

دور البرلمان في التأثير على السياسة الخارجية للدولة، مع أن السياسات المتعلقة بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول هي من الأعمال التي تستأثر بها السلطة التنفيذية، فالدستور لما اشترط الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان على بعض المعاهدات التي حصرتها المادة 131 [1], فإنه يتوخى من وراء ذلك منح دور للبرلمان في الرقابة على السياسة الخارجية، ووضع قيد على النشاط الدبلوماسي للسلطة التنفيذية، وهنا يثور التساؤل بشان مدلول المعاهدة، ومدلول التصديق والإصدار وصلاحيات البرلمان في هذه المراحل:

أولا: تعريف المعاهدة والاتفاقية

إن المعاهدة هي اتفاق يعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي، وتمر المعاهدة قبل سريانها بمراحل أهمها: التفاوض بين الأطراف بشان المسألة محل الاتفاق، ثم التوقيع ثم التصديق عليها من قبل الجهة المختصة دستوريا [2]، والتصديق *(Ratification)* هو إجراء يثبت التزام الدولة تجاه الدولة أو الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، أما الإصدار *(Promulgation)* فهو إجراء يلي التوقيع ، ويهدف إلى إضفاء صفة الإلزام على المعاهدة التي تم التصديق عليها حتى تتقيد سلطات الدولة ولأفراد بها، ومواجهة الالتزامات المترتبة عنها[3]، وتعد المعاهدات التي تبرمها الدولة مع دولة أو دول أجنبية من الأهمية بمكان, لأنها تتضمن إلزام الدولة التي أبرمت المعاهدة باحترام مضمونها.

ثانيا: دور البرلمان في التصديق على المعاهدة

بالرجوع إلى نص المادة 131 نجد أن الدستور يخول الرئيس النصيب الأوفر من السلطات في هذا المجال، فيما يبدو نصيب البرلمان ضئيلا وقاصرا على الموافقة على المعاهدة قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية، ويتجلى تفوق الرئيس في هذا المجال فيما يلي:

ا- أن الدستور يوكل الرئيس تمثيل الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي، وهو حامي الدستور، ويجسد وحدة الأمة[4]، وهو من يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها[5]،

---

(1)- تنص المادة 131 من الدستور على ما يلي: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"

(2)- عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، مارس 2002 الموقع الالكتروني *(www.piccr.org)*

(3)- نفس المرجع.

(4)- تنص المادة 70 من الدستور على ما يلي: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

(5)- انظر الفقرة 3 من المادة 77 من الدستور.

وهو الذي يبرم المعاهدات ويصادق عليها[1]، ويعين السفراء والمبعوثين فوق العادة وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق اعتمادهم[2].

ب- أن الدستور خول البرلمان الموافقة على بعض المعاهدات المنصوص عليها في المادة 131 من الدستور قبل مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدة، وقد وردت العبارة على هذه الصيغة" بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة" وهذه الصيغة توحي بأن أمر الموافقة محسوم، وهي لا تعدو أن تكون إجراء شكليا، وتنصب على بعض المعاهدات فقط لا كلها، فيما تخول بعض النظم مجالسها التشريعية التصديق على كافة المعاهدات، كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تنص المادة الثانية من دستور 1787 على أنه لرئيس الجمهورية سلطة عقد المعاهدات، لكنه اشترط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ للتصديق عليها[3]، وقد خولت سعة وقوة هذه السلطة لمجلس الشيوخ رفض عدة معاهدات، منها معاهدة القضاء على تجارة الرقيق مع بريطانيا وكولومبيا عام 1824م، ومعاهدة ضم ولاية تكساس عام 1844، ومعاهدة فيرساي عام 1919[4].

ج- أن الدستور لما أقر للبرلمان دورا في إبرام المعاهدة، فإن هذا الإقرار جاء بصيغة" بعد أن توافق عليها" وهي نفس الصيغة التي وردت في المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، وذلك في الفقرة الرابعة منها، فلجنة الشؤون الخارجية " تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى مجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها" غير أن الدستور لم يشر إلى حالة الرفض، أو إلى المصير الذي تؤول المعاهدة في حالة رفضها من غرفتي البرلمان، كما لم يشترط نصابا معينا للموافقة على المعاهدة، مع أنه من المستبعد رفض الموافقة عليها من البرلمان، ما دام لا يناقش السياسة الخارجية، ولا يعرف عنها إلا ما سمح له بذلك[5], فيما تتشدد بعض البرلمانات في الرقابة على المعاهدات إلى حد عرض بعضها على الاستفتاء الشعبي كما هو الشأن في فرنسا، وفي بريطانيا كانت مصادقة البرلمان على معاهدة ماستريخت المنشئة للإتحاد

(**1**)- انظر الفقرة (**11**) من المادة **77**.

(**2**)- انظر الفقرة الأخيرة من نص المادة **78** من الدستور.

(**3**)- تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر سنة **1787** على ما يلي: "ويتمتع الرئيس أيضا، بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، بسلطة عقد المعاهدات، شريطة موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين".

(**4**)- انظر: عزيز كايد، نفس المرجع ، ص **17**.

(**5**)- د. سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص **246**.

الأوروبي عسيرة، وكانت فرصة أخرى للتعبير عن سيادته، وخاض البرلمان معركة للدفاع عن سيادة بريطانيا، فمنذ ماي 1992 إلى جويلية 1993 عقدت غرفة العموم لأجل المصادقة على هذه المعاهدة عشرين جلسة وتم طرح عدة مئات من التعديلات من النواب، وقد صوت المجلس ب 399 ضد 299 على المعاهدة[1]، بينما لا تتعدى في الجزائر فصل المجلس الدستوري في مدى دستوريتها[2]، ولم تثبت الممارسة عرض أية معاهدة على الاستفتاء الشعبي في الجزائر.

د- أن المادة 131 من الدستور تخول للبرلمان الموافقة على جزء من المعاهدات والتي تتمثل في اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد, والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة أو المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات في ميزانية الدولة، مما يعني أن البرلمان لا تعرض عليه إلا المعاهدات المتعلقة بسيادة الدولة وأمنها وحالة تحالفها أو اتحادها، والمعاهدات ذات الطابع الاقتصادي والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص.

وهنا يثور إشكال بشأن تحديد نوع المعاهدة وما يختص البرلمان بالموافقة عليه وما لا يختص به، فالتأويل هو سيد الموقف،, ويبقى رجحان التأويل مشروطا بقوة وتفوق المؤول, فقد يصر الرئيس على أنه ليس من ضمن اختصاص البرلمان الموافقة على هذه المعاهدة أو تلك، كما قد يصر البرلمان على أن هذه المعاهدة هي من اختصاصه، وبهذا الخصوص فإن المجلس الدستوري الفرنسي كان كثيرا ما يدعى للفصل في الخلافات بين الحكومة

(**1**)-"بهذا الخصوص عبر الكاتب (*Yves Guchet*) عن هذه الواقعة بقوله:

"La ratification du traité Mastricht, qui a institué l'union européenne, a été une autre occasion pour le parlement de mener un combat d'arrière garde pour éviter une nouvelle limitation de la souveraineté britannique qu'il incarne, de mai 1992 à juillet 1993 ; la chambre des communs a consacré à cette ratification deux dizaines de séances au cours desquelles plusieurs centaines d'amendements furent déposés, malgré l'acharnement des (eurosceptiques) à faire capoter l' approbation par le royaume–uni du traité de Mastricht ; la chambre des communs par 399 voix contre 299, parvient finalement à en voter la ratification " v.Yves Guichet, Jean Catsialis, Droit constitutionnel, ellipse, 1998, P 214.

(**2**)- تنص المادة **165** ف**1** من دستور **96** على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية".

وتنص المادة **168** على ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها"

والبرلمان حول اختصاص كل منها في مجال المعاهدات الدولية[1]، فتصنيف المادة 131 المعاهدات التي يختص البرلمان بالموافقة عليها تثير الجدل والاجتهادات فيما حصرته هذه المادة وما يخرج من المعاهدات عن هذا الحصر.

ومما سبق نستنتج أن تفوق الرئيس في التحكم في مجال السياسة الخارجية بارز وأكيد، وأن دور البرلمان في الرقابة على هذا المجال ضعيف ومحدود للأسباب التي ذكرناها، إلا أن البرلمان بإمكانه أن يتدارك ضيق المجال المحدد له في الدستور، بعقد جلسات خاصة يعبر من خلالها عن انشغالاته وانشغالات المواطنين بشأن القضايا الخارجية الهامة والحساسة والخطيرة، أو بانخراطه في التشكيلات الدولية، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

1- المبادرة البرلمانية: وتتجسد مبادرات البرلمان في عقد جلسات خاصة تفرضها القضايا الحيوية ذات البعد الدولي، كقضية فلسطين أو العراق، أو القضايا التي تهم علاقات الجزائر ببعض الدول أو القوى الدولية، وبهذا الخصوص وفي الفترة الخامسة بادر البرلمان بعقد جلسة لمناقشة موضوع العدوان على العراق بتاريخ 24 مارس 2003[2]، وذلك على إثر طرح النواب عدة أسئلة في هذا الموضوع، كما تفاعل حينها البرلمان مع التجمعات الشعبية والمسيرات والاحتجاجات ضد العدوان على العراق، وقد أكد السيد كريم يونس رئيس المجلس الوطني آنذاك، في افتتاح جلسة المناقشة "أن كل نائب يقدر الطابع الخاص لهذه الجلسة الاستثنائية والحساسة"، وقد تمخض عن هذه المناقشة إصدار لائحة ضمنها النواب تضامنهم مع الشعب العراقي، واستنكارهم للعدوان عليه.

2- انخراط البرلمان في التشكيلات الدولية: للبرلمان الجزائري علاقات مع الاتحادات البرلمانية الإقليمية والدولية، ويجري معها زيارات واتصالات بشكل دوري، ويستقبل مسؤولي الدول والمنظمات، وإبلاغهم بمواقف الجزائر بشأن القضايا العامة والمصيرية بإصدار بيانات أو تصريحات تحدد مواقفه إزاء هذه القضايا، وقد لعبت الدبلوماسية البرلمانية دورا في فك الحصار الدولي الذي ضرب على الجزائر أثناء أحداث فترة التسعينات، وعبر تكثيف نشاط هذه الدبلوماسية مع مختلف الاتحادات البرلمانية والتجمعات الدولية وخاصة

(**1**)- عزيز كايد، المرجع السابق، ص **20**.

(**2**)- انظر ملخص محاضر الجلسات، الفترة التشريعية الخامسة (**2002-2007**)،المرجع السابق.

مع الاتحاد الأوربي سنة 1998، وقد كان لهذا النشاط الدبلوماسي أثرا كبيرا في إخراج البلاد من محنتها[1].

وباستعراض مستوى الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري الذي تضمنه الفصل الأول من الباب الثاني نستنتج أن دستور 96 ومن جملة الآليات الرقابية الاستعلامي منها، والمرتب للمسؤولية السياسية للحكومة، وباستقراء واقع تطبيقها تتجلى لنا محدودية هذا الأداء وضعفه لمحدودية فعالة الآليات التي أتاحها الدستور والنصوص القانونية، بسبب القيود التي تضيق من مجال تحرك البرلمان، للضغط والتأثير على أداء الحكومة، وهو شأن جل البرلمانات التي تتجه نظمها إلى عقلنة البرلمان, سعيا إلى ضمان استقرار واستمرار المؤسسات السياسية، بخلاف النظم البرلمانية العريقة التي تتيح دساتيرها للبرلمانات آليات فعالة تحقق التوازن في موازين القوى بين البرلمان والحكومة.

غير أن هذا الحكم على الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري يبقى سطحيا ما لم يتم قياس هذا الأداء بمعايير تكشف وتشخص حدود فعاليته, ومدى قوته في التأثير على أداء الحكومة،ومن ثم استخلاص بدائل تفعيل هذا الأداء, وهو ما سأستعرضه ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا البحث، وذلك على النحو الموالي:

الفصل الثاني

قياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري وبدائل تفعيله

إن من حق الأشخاص الذين يفوضون المسؤولية لممثليهم بالمجالس النيابية أن يحققوا آمالهم وطموحاتهم، ويعبروا عن انشغالاتهم على الوجه الأكمل من خلال سن التشريعات، باعتماد إجراءات التدقيق في مشاريع القوانين وتعديلها وفق أهداف وآمال ناخبيهم ، وتقديم اقتراحات قوانين تلبي مطالبهم، واعتماد صرامة منتظمة في توظيف آلية الرقابة على الجهاز التنفيذي، بإظهار الكفاءة المطلوبة في مراقبة صرف المال العام بالتدقيق في موازنة الدولة وتنفيذها، وفي مراقبة أداء الحكومة في مختلف المجالات، كما أن من حق من فوض المسؤولية لممثليه وللهيئة التي تضمهم تمثيله تمثيلا صحيحا في محاسبة ومراقبة الحكومة، وأن يتلقى من الهيئة النيابية تقارير رقابية تتوفر فيها المصداقية والموضوعية، بما يؤكد كفاءة وفعالية أعضاء هذه الهيئة في أداء هذه المهمة، غير الحكم على مدى فعالية

---

(1)– د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003، ص 111.

هذا الأداء يقتضي منا قياسها لمعرفة مستواها، أو مدى تحقيقها للأهداف المتوقعة, لأن قياس فعالية الأداء الرقابي هي العنصر الأهم في نظام الرقابة ، لكن قياس الفعالية يثير مسألة إمكانية تعريف مصطلح القياس نفسه، وأهميته، وصعوباته, والأدوات المثلى للقياس ، وهو ما سبق أن تناولته عند التطرق إلى مفهوم الفعالية والرقابة وما يرتبط بهما من مصطلحات ومنها الأداء وقياس فعاليته, وذلك ضمن المبحث الثاني من الفصل الأول من الباب الأول .

ولأن القياس محكوم بعوامل متشابكة ومعقدة، ولا يصدق بالدقة المطلوبة إلا في المجال العلمي التجريبي، فإن اعتماد المنظور المقارن في مثل موضوعنا هو الحل الأسلم، ومن ثم تطبيقه في قياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، باعتماد النموذج الرقابي للبرلمان في النظام الفرنسي معيارا لتماثل هذا النموذج مع النظام الجزائري في تبني النظام المختلط، مع وجود فارق كبير في الدرجة والتطور بين التجربتين[1]، إضافة إلى أن اعتماد مبادئ البرلمان الصالح التي وضعها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بالتداول مع خبراء عرب ودوليين، معيار في المجال الرقابي, سيكشف لنا مستواه في هذا المجال ودرجة فعاليته وذلك (في المبحث الأول).

وأمام التحولات التي تشهدها الساحة العربية تحديدا في التأسيس لأنظمة حكم ديمقراطية، وبالتالي التأكيد على أننا نعيش بحق عصر البرلمانات، هذا بالرغم من التحديات التي تواجهها البرلمانات العربية , والعثرات التي تعترض ارتقاءها إلى مصاف التجارب المعاصرة, ويدعم هذا التوجه التطورات الملحوظة في البيئة السياسية الدولية , وفي المجال الاقتصادي والاتصالي والثقافي، وبما أن عملية التطوير في هذا الاتجاه أصبحت عملية ضرورية وملحة, وبما أن البرلمان الجزائري لا يستثنى من هذا الواقع , فإنه من باب أولى المسارعة إلى إحداث إصلاح دستوري يعيد للبرلمان موقعه الطبيعي في مؤسسات الحكم، وإصلاح الفعل الانتخابي والحزبي والجمعوي كبدائل أساسية لضمان فعالية الأداء في (المبحث الثاني), ثم التركيز على مجالات التطوير البرلماني بتناول التطوير المؤسسي والنوعي كشرطين ضروريين لضمان فعالية الأداء الرقابي في (المبحث الثالث)، وذلك كالتالي:

1- د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر **2003**، ص **113**.

المبحث الأول:

قياس فعالية الأداء الرقابي من منظور مقارن

ينصرف قياس فعالية الأداء الرقابي إلى اعتماد الأداء الرقابي للبرلمان الفرنسي معيارا مرجعيا لقياس أداء البرلمان الجزائري، وهذا بالرغم من سعة الفجوة الزمانية والحضارية بين التجربتين، إذ أن المقارنة ستكون مجدية مع دولة متطورة بلغت شأوا بعيدا في الفعل الديمقراطي، وفي مجال حرية التعبير والرأي، وفي التعددية السياسية والحزبية، وبالمقابل فإن المقارنة بأداء البرلمانات العربية لن يحقق الهدف المرجو، لوجود بعض التماثل في مستوى الأداء، مع وجود سبق نسبي للتجربة الجزائرية في مجال الحريات كحرية الإعلام والرأي، ووجود تعددية حزبية، وحرية الترشح، ووجود مجال معتبر للحراك السياسي والمشاركة السياسية، مما يعني أن المقارنة بما هو أسبق وأفضل يتيح لنا تقييم تجربتنا وكشف اختلالاتها ومعالجتها.

ولإجراء قياس فعالية الأداء الرقابي فإنه من الأفضل التركيز على عينة من هذا الأداء، ولعل آخر عينة مكتملة هي الفترة التشريعية فيما بين (2002–2007) في كلا التجربتين (الفترة التشريعية الخامسة بالنسبة للبرلمان الجزائري، والثانية عشرة بالنسبة للبرلمان الفرنسي)، وهي الفترة التي شهدت بالنسبة للجزائر انطلاق مسار التعددية، وتجسيد ثنائية الجهاز التنفيذي والتشريعي، وإقرار التعددية الحزبية والمشاركة السياسية.

وينصب القياس على الأداء التشريعي والرقابي في التجربتين, وقياس فعالية الأداء الرقابي بالآليات الاستعلامية, وبالآليات المرتبة للمسؤولية السياسية, وقياس مدى فعالية الرقابة في المجال المالي (في مطلب أول).

كما أعد المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ببيروت سنة 2007 مشروعا لإقامة الحكم الرشيد في الدول العربية بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي *(undp)*، وبالتعاون مع المنظمة الدولية للنظم الانتخابية *(IFES)*، ويركز المشروع على ثلاثة محاور هي البرلمان والقضاء والإعلام، في أربع دول هي لبنان، والأردن، والمغرب ومصر، واعتمد في التنفيذ منهجية علمية انطلقت من تحديد المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات[(1)]، واستند في ذلك على المعايير الدولية، وبالتداول مع خبراء وأخصائيين عرب وأجانب، وبرلمانيين

1)– المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية (رصد وتحليل)، بيروت، لبنان، سنة **2007**، الموقع الالكتروني: (***www.arabruleofleaw.org***), ص **6**.

وقضاة وأكاديميين وإعلاميين ومسؤولين في هيئات المجتمع المدني، وقد أسهمت المناقشات في التركيز على الاختلالات في أداء البرلمان والإعلام والقضاء، وبحث أسبابها وعوائقها وسبل إصلاحها[1]، غير أن مقتضيات البحث تفرض علينا التركيز على محور أداء البرلمان، وتوظيف المعايير التي أعدها هؤلاء الباحثين لقياس مدى اقتراب أو ابتعاد الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري من هذه المبادئ (في مطلب ثان)، ذلك فيما يلي:

المطلب الأول:

قياس فعالية الأداء الرقابي بمعيار التجربة الفرنسية

لعل التوجه إلى قياس أداء البرلمان الجزائري بمقارنته بأداء البرلمان الفرنسي فيه نوع من التجني للفروق الواسعة بين التجربتين، غير أن هذا لا يمنع من قياس تجربتنا بما هو أفضل للرقي بهذه التجربة إلى مصاف الدول العريقة برلمانيا، كما تتيح لنا المقارنة كشف الفجوة بين الأدائين وبحث أسبابها والسعي إلى تضييقها ولم لا تجسير هذه الهوة، وتتيح لنا كشف الطرق المثلى التي أثبتت جدارتها في التجربة الفرنسية، وتحويل نقاط الضعف في تجربتنا إلى فرص مناسبة لإجراء التحسينات الضرورية, ولأجل كل هذا سأعرض بيانات إحصائية عن أداء كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مقارنة بأداء البرلمان الفرنسي، وتشمل هذه البيانات الأداء الكلي للبرلمان(التشريعي والرقابي)، بأداء المجلس الشعبي الوطني، وأداء مجلس الأمة، وذلك ضمن هذا الفرع:

الفرع الأول:

قياس فعالية الأداء الكلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

لا يتماثل كل من المجلس الشعبي الوطني مع الجمعية الوطنية الفرنسية في عدد الدورات التشريعية[2]،

---

1)- المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، البرلمان في الدول العربية (رصد وتحليل)، بيروت، لبنان، سنة 2007، الموقع الالكتروني: (*www.arabruleofleaw.org*), ص 6.

2)- "طبقا للمادة 4 من القانون العضوي 99-02" يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، وتدوم كل دورة أربعة أشهر على الأقل، يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية وفقا لأحكام المادة 118 من الدستور، وتدوم عهدة المجلس الشعبي الوطني 5 سنوات، و6 سنوات لمجلس الأمة، فيما تنص المادة 5 من القانون العضوي على ما يلي: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف، تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس، تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر، تدوم كل دورة عادية خمسة أشهر على الأكثر".

أما البرلمان الفرنسي الذي يتشكل من غرفتين, هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، فيأخذ بالدورة الواحدة ومدتها تسعة أشهر والتي تبتدئ من أول أكتوبر إلى نهاية شهر جوان، وهذا طبقا لما عبر عنه هذا النص"

لا يتقاربان في عدد النواب[1]، كما أن الاختلاف يبدو بارزا وجوهريا في الأداء التشريعي والرقابي، كما لا يخول الدستور لمجلس الأمة حجم الصلاحيات التي خولها دستور 58 الفرنسي لمجلس الشيوخ، كما لا يتماثلان في عدد المقاعد فالفارق يساوي 199 عضوا وهو عامل مؤثر في مستوى الأداء، وقد يساهم هذا العامل في رفع مستوى الوظيفة التشريعية والرقابية كما ونوعا, فيما يتماثل المجلسان في العهدة بست سنوات، هذه الفروق أفرزت فروقا في الأداء، هو ما سنعاينه فيما يلي:

أولا : قياس فعالية الأداء الكلي للمجلس الشعبي الوطني

لأجل ذلك سأورد جدولا يبين الفارق العددي بين الأدائيين في الفترة التشريعية الخامسة للمجلس الشعبي الوطني (2002–2007) والفترة الثانية عشرة للجمعية الوطنية الفرنسية (2002–2007).

الرقم	المجلس النيابي / نوعية الأداء	الجمعية الوطنية الفرنسية[2]	المجلس الشعبي الوطني[3]	الفارق	نسبة أداء م. ش. و إلى أداء الجمعية الوطنية
01	عدد أيام الجلسات	503	/	/	/
02	عدد ساعات الجلسات	4549	590	-3959	%12.96
03	عدد الجلسات	1407	221	-1186	%15.70

"Le parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre, et prend fin le dernier jour ouvrable de juin " v: La session ordinaire, dans le site : www.Assemblée-nationale.fr

وقد يجتمع البرلمانات في دورات استثنائية.

1)– إن عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني هو 389 مقعدا من بينها 8 مقاعد مخصصة للجالية بالخارج، وعدد أعضاء مجلس الأمة 144 مقعدا من بينهم ثلث معين و الباقي منتخب، بينما تضم الجمعية الوطنية الفرنسية 577 مقعدا، ويضم مجلس الشيوخ 343 عضوا وفقا لما أورده الموقع الالكتروني للجمعية الوطنية: (*www.asemblée-nationale.fr*)

2)– البيانات مأخوذة من الإحصائيات التي تعدها الجمعية الوطنية الفرنسية تحت عنوان "حصيلة النشاط البرلماني للجمعية الوطنية للفترة الثانية عشرة، الموقع الالكتروني: (*www.assemblee-national.fr*).

3)– البيانات مأخوذة من حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002–2007) الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، وكذلك خطاب السيد عمار سعيداني رئيس المجلس الشعبي الوطني السابق، بتاريخ 2007/01/31 على الموقع الالكتروني: (*www.apn-dz.org*).

04	عدد النصوص القانونية المصادق عليها	404	89	-315	%22.03
05	عدد التعديلات المودعة	209062	2884	-206178	%1.37
06	عدد التعديلات المصادق عليها	15723	1853	-1370	%11.78
07	تصريحات الحكومة أمام المجلس	23	04 (3عرض برنامج) وبيان واحد للسياسة العامة	-19	%17.39
08	طلب التصويت بالثقة	06 طبقا للمادة 49-1ج، والمادة 49-3 من الدستور	00	-6	/
09	ملتمس الرقابة	08 تطبيقا للمادة 49-2 والمادة 49-3ج من الدستور	00	/	/
10	أسئلة الحكومة	3314	/	/	/
11	أسئلة شفوية بدون مناقشة	1807	559	-1248	%30.93
12	الأسئلة الكتابية المودعة	97912	400	-95517	%0.40
13	الأسئلة الكتابية المجاب عنها	74764	318	-74446	%0.42
14	لجان التحقيق	09	03	-6	%33.33
15	اللوائح بمناسبة عرض بيان السياسة العامة أو عرض نص أو تصريح	05	00	-5	/

وباستقراء وتحليل ما تضمنه هذا الجدول، وبالنظر إلى حجم الفروق البارزة في الجدول بين الأدائين، فإن نسبة الأداء التشريعي والرقابي للمجلس الشعبي الوطني لا تتجاوز في كل الأحوال (14.99%) بحساب معدل النسب الذي يساوي = $\frac{\text{مجموع النسب} = 149.92}{\text{عدد النسب} = 10}$ ويساوي 14.99%، ولعل ذلك راجع إلى:

1. أن الحجم الزمني للدورة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني دورتان تدوم كل دورة 4 أشهر، وخمسة أشهر على الأكثر، ولا يعقد المجلس دورات استثنائية إلا نادرا، بينما تعقد الجمعية الوطنية دورة واحدة تدوم تسعة أشهر، بالإضافة إلى الدورات الاستثنائية التي تنعقد باستمرار.
2. أن عدد النواب في الجمعية الوطنية (577) يفوق عددهم في المجلس الشعبي الوطني (389)، ولا شك أن الفارق العددي (188 نائب) يؤثر كثيرا في الأداء ويوسع الفارق.
3. أن حجم النشاط في دولة يفوق عدد سكانها 60 مليونا لا يتماثل مع نشاط دولة لا يتجاوز عدد سكانها 35 مليون نسمة، إذا لا يعقل تساوي نشاطات مؤسسات الدولة مع هذا الفارق في عدد السكان.
4. أن شبكة علاقات فرنسا الخارجية ضخمة ومتشعبة، ومستوى نشاطها الاقتصادي والاجتماعي والتجاري والسياسي والإداري الذي يؤسس له البرلمان بنصوص قانونية يفوق بكثير حجم نشاط الدولة الجزائرية لفارق التطور العلمي والتكنولوجي والاقتصادي، بين دولة متطورة ودولة تنتمي إلى العالم الثالث.

ومع الإقرار بأن هذه العوامل تؤثر سلبا على الأداء، غير أن هذه العوامل لا تفسر وحدها ضعف أداء المجلس، إنما تضاف إليها عوامل ترتبط بما يوفره الدستور والنصوص القانونية من اختصاصات في هذا المجال، كما يرتبط ضعف هذه الفعالية بأداء البرلمان نفسه، وبأداء النواب مما يعني أن إعادة النظر في تفعيل النص وتطوير الأداء وتفعيله يصبح ضروريا للارتقاء بهذا الأداء.

ثانيا : قياس فعالية الأداء الكلي لمجلس الأمة

سنعاين الفروق في الأداء بين مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشيوخ الفرنسي من خلال جدول مقارن يتضمن بيانات عن أداء المجلسين في الفترة الخامسة لمجلس الأمة (2002–2007) والثانية عشرة لمجلس الشيوخ (2002–2007) ويتضمن هذا الجدول ما يلي:

الرقم	المجلس النيابي / نوعية الأداء	مجلس الشيوخ الفرنسي[1]	مجلس الأمة الجزائري[2]	الفارق	النسبـة
01	عدد أيام الجلسات	544	/	/	/
02	عدد ساعات الجلسات	4365	/	/	/
03	عدد النصوص المصادق عليها	274	89	-185	%32.48
04	عدد التعديلات المودعة	36672	/	/	/
05	عدد التعديلات المصادق عليها	13541	/	/	/
06	تصريحات الحكومة	10	04	-6	%40
07	أسئلة شفوية بمناقشة	35	/	/	/
08	طلب التصويت بالثقة	/	/	/	/
09	ملتمس الرقابة	/	/	/	/
10	أسئلة الحكومة	659	/	/	/
11	أسئلة شفوية بدون مناقشة	1018	92	-926	%9.03
12	أسئلة كتابية مودعة	26438	43	-26395	%0.16
13	أسئلة كتابية مجاب عنها	22410	36	-22374	%0.16
14	لجان التحقيق	09	00	-9	%00
15	اللوائح	35	01	-34	%2.85

وباستقراء البيانات الواردة في الجدول، نلاحظ أن نوعية الأداء لدى المجلسين غير متماثلة، فمجلس الشيوخ وفر له الدستور صلاحيات اقتراح القوانين، وتعديلها فيما لا يخول الدستور الجزائري هذه الصلاحيات لمجلس الأمة, إذ لا يعدل إلا بطريقة غير مباشرة وعبر اللجان المتساوية الأعضاء، وليس للمجلسين حق إثارة مسؤولية الحكومة، ولعل ضيق صلاحيات مجلس الأمة يضيق من مجال المقارنة ويجعله قاصرا على قياس فعالية الأداء بالآليات الاستعلامية، بالإضافة إلى عدم توافر بعض البيانات المتعلقة بجلسات المجلس وعدد أيام الجلسات وعدد ساعاتها، ومع هذا الضيق في الصلاحيات فإن هذا لا يحول دون

1)- الإحصائيات المتعلقة بنشاط مجلس الشيوخ مأخوذة من التقارير الخاصة بنشاطه من موقعه الالكتروني: (**www.senat.fr**).

2)- الإحصائيات الخاصة بمجلس الأمة مأخوذة من حصيلة الفترة التشريعية الخامسة الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الموقع الالكتروني:. **(www.mcrp.gov.dz)**

تفعيل المجلس لأدائه الرقابي، ويرقى بأدائه إلى مصاف المجالس الفعالة والمؤثرة، وذلك بإعادة النظر في صلاحياته الدستورية، والعمل على تفعيل أداء أعضائه.

ومع هذا فالتحليل لا يكفي ما لم يتم تفصيل ذلك فيما يلي:

الفرع الثاني:

قياس فعالية الأداء الرقابي بالآليات الاستعلامية

خول الدستور للبرلمان بمجلسيه الرقابة على الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84، 133، 134، بينما ينفرد المجلس الشعبي الوطني بممارسة الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور، فالمجلسان يشتركان في الرقابة على الحكومة بالآليات الاستعلامية التي تتحدد في الأسئلة بنوعيها، والتحقيق البرلماني، والاستجواب، ورقابة اللجان بآلية الاستماع، ولكشف حدود فعالية هذا الأداء ينبغي تفصيل ذلك فيما يلي:

أولا : قياس فعالية الأداء بآلية الأسئلة

لأجل قياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان بمجلسيه مقارنة بأداء البرلمان الفرنسي نشير إلى أن هذا الأخير يوظف للاستعلام وفضلا عن الأسئلة الشفوية والكتابية نوعا آخر من الأسئلة يدعى أسئلة الحكومة *(Les questions au gouvernement)* وهي آلية لا يوظفها البرلمان الجزائري، ولإجراء مقارنة في الرقابة بآلية الأسئلة ضمن نفس الفترة، سنورد ذلك ضمن هذا الجدول: (1)

الرقم	المجلس النيابي / نوعية الأداء	الجمعية الوطنية الفرنسية	المجلس الشعبي الوطني	الفارق	النسبة	مجلس الشيوخ	مجلس الأمة	الفارق	النسبة
01	**أسئلة شفوية بدون مناقشة**	**1807**	**559**	**-1248**	**%30.93**	**1018**	**92**	**-926**	**%9.03**
02	**الأسئلة الكتابية المودعة**	**97912**	**400**	**-97517**	**%0.40**	**26438**	**43**	**-26395**	**%0.16**
03	**الأسئلة الكتابية المجاب عنها**	**74764**	**318**	**-74446**	**%0.42**	**22410**	**36**	**-22374**	**%0.16**

1)- لم تدرج الإحصائيات المتعلقة بأداء الجمعية الوطنية عدد الأسئلة المتبوعة بمناقشة في الفترة الثانية عشرة، بينما حددتها إحصائيات مجلس الشيوخ بـ 36 سؤالا، فيما لم يوظف البرلمان الجزائري آلية الأسئلة بمناقشة إلا نادرا كالمناقشة التي تترتب عنها عقد جلسة خاصة بالعدوان على العراق على إثر طرح أسئلة بهذا الخصوص سنة 2003.

وإذا ما تمعنا في البيانات الواردة في الجدول يتبين لنا ما يلي:

1. أن الفارق في الأداء بين البرلمانين بآلية الأسئلة شاسع إذ تنحصر نسبة أداء البرلمان الجزائري بين (30.93 بالمئة و 0.16 بالمئة) وهي نسبة متدنية نظرا للفارق العددي في عدد المقاعد، وكذا الفوارق التي ذكرتها لدى مقارنة الأداء الرقابي الكلي للتجربتين.
2. رغم أن المشرع الجزائري أفرد حيزا واسعا للأسئلة في الإطار الذي رسمه للرقابة، ومع ذلك نلحظ ضآلتها رغم أنها منفذ عضو البرلمان في ملاحقة كل تقصير أو إخلال في الأداء، وعبرها يفرض على أعضاء الحكومة تبرير هذا التقصير.
3. تأتي الأسئلة في صدارة تراتيبية آليات الرقابة من حيث توظيفها لبساطة إجراءات توظيفها وسهولة ويسر شروطها، ومع ذلك فإن مستوى أداء البرلمان الجزائري ضعيف جدا في هذا المجال, حتى ولو أخذنا بعين الاعتبار الفوارق المذكورة بين التجربتين، وهي قليلة حتى بالمقارنة مع أداء البرلمان المغربي[1] الذي يماثل البرلمان الجزائري في كون الدولتين تتبنيان النظام المختلط، وفي ظل مناخ ثقافي وسياسي واجتماعي متقارب.
4. نلاحظ قلة عدد الأسئلة الكتابية لدى المجلس الشعبي الوطني بمجموع 400 سؤال، ولدى مجلس الأمة بمجموع 43 سؤالا، في حين أن عدد الأسئلة الكتابية يفوق الأسئلة الشفوية في التجربة الفرنسية وتفوق السؤال الكتابي ملحوظ في كل البرلمانات، وذلك ليسر إجراءات الإجابة التي لا تتطلب جلسات خاصة، إنما هي حوار بين السائل والمجيب.
5. أن عزوف أعضاء البرلمان الجزائري عن توظيف الأسئلة يعود إلى جملة من المثبطات والقيود والمعوقات التي تنحصر فيما يأتي:

ا- إذا ما وصلت الأسئلة إلى الحكومة للإجابة عنها[2] قد يبقى الكثير منها دون رد، وقد ترفض الحكومة الإجابة عنها بحجة عدم الاختصاص[1]، وذلك عن طريق وزارة

---

1)- " في المغرب وخلال السنة التشريعية الثالثة (2004-2005) من الولاية النيابية السابعة (2002-2007) تم طرح 1140 سؤالا منها 654 سؤالا لمجلس النواب مقابل 486 سؤالا لمجلس المستشارين، في حين وصل عدد الأسئلة المكتوبة 4487 وتمت الإجابة عن 3781 منها، وهذه الأرقام تتعلق بسنة تشريعية واحدة، وهذا العدد يتضاعف عدة مرات إذا تعلق الأمر بفترة تشريعية كاملة". انظر: حصيلة الأداء الرقابي للبرلمان المغربي، الموقع الالكتروني: (*www.parlement.ma*) .

2)- " قد لا تصل كل الأسئلة المودعة لدى مكتب المجلس لسبب أو لآخر،ومثال ذلك في الفترة التشريعية الأولى (1977-1982) نجد أن 36 سؤالا لم يصل إلى الحكومة، منها: 17 سؤالا بسبب الصياغة، و5 أسئلة سحبت من قبل أصحابها، ورفض

العلاقات مع البرلمان، ومن دون أن يكون لهذه الوزارة صلاحية توجيه السؤال إلى الوزارة المختصة.

ب- الغياب الملحوظ لأعضاء الحكومة عن جلسات الرد، وإنابة وزير العلاقات مع البرلمان لذلك رغم أن الوزراء ملزمون بحضورهم جلسات الرد عن الأسئلة، إضافة إلى تواتر غياب بعض أعضاء البرلمان أصحاب الأسئلة، مما أفرز شعورا بعدم أهمية الأسئلة لدى الطرفين، وبالتالي تراجع اللجوء إليها.

د- عدم توافر الشروط المطلوبة في بعض الأسئلة وغموض بعضها يرتب ردها إلى أصحابها.

هـ- تحجج الوزراء بعدم توافر المعلومات المطلوبة للإجابة عن الأسئلة، واللجوء إلى الإنابة وعدم الرد الشخصي وخصوصا من الوزير الأول.

و- غياب آلية للإلزام القانوني بالرد عن الأسئلة المطروحة في أجلها ، مما يفقد السؤال أهميته بفوات أجله.

ز- على الرغم من النص على تخصيص جلسة للرد على الأسئلة الشفوية كل 15 يوما، فإن الواقع يؤكد عدم انتظام انعقاد هذه الجلسة، مما رتب بقاء الكثير من الأسئلة دون رد، فتفقد أهميتها في وعي السائل والمجيب معا مما يزهدهما في توظيفها.

وحتى نضمن لهذه الآلية الفعالية والارتقاء إلى المستوى الذي يتناسب مع مثيلاتها في البرلمانات المماثلة يجب الأخذ بما يلي:

1. رفع القيود الإجرائية والموضوعية التي ترد على توظيف الأسئلة بوضع إطار قانوني مناسب يفتح المجال للحوار بآلية الأسئلة، من خلال إعادة النظر في الإجراءات والشروط التي تحددها النصوص المنظمة للأسئلة بنوعيها.
2. الإقرار الدستوري لآلية الأسئلة الاستعجالية مما يتيح الاستجابة للمسائل الآنية والحالة التي يعرضها النواب على الحكومة.

سؤالان، و4 لإعادة الصياغة بما يتماشى وقضايا الساعة، وسؤالان لا يتضمنان المعلومات الكافية، وآخر لإعادة دراسته، وست أسئلة لم توجه لأصحاب الاختصاص". انظر: د. سعيد بوالشعير: علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية، المرجع السابق، ص 338.

1)- "في الفترة التشريعية الخامسة للمجلس الشعبي الوطني تم رفض الإجابة عن 24 سؤالا شفويا، وعشرة أسئلة كتابية، وتم رفض الإجابة عن 11 سؤالا لعدم الاختصاص". انظر: العيد عاشوري، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري بين النص والممارسة.، المرجع السابق، ص 21، 23، 24، 25.

3. إيجاد مخرج قانوني لحالة عدم الرد، وإلزام أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان المعنيين بالأسئلة بحضور جلسات العرض والرد.
4. توسيع الحيز الزمني للعرض والإجابة عن الأسئلة بتخصيص جلسات منتظمة خاصة بها كل أسبوع بدلا من أسبوعين.
5. تخفيض النصاب المطلوب في فتح المناقشة حول أجوبة الحكومة. [1]
6. تخويل وزارة العلاقات مع البرلمان صلاحية تحويل الأسئلة إلى الجهة المختصة في حالة رد الوزير المعني بالسؤال بعدم اختصاصه.

ثانيا : قياس فعالية الأداء بآلية التحقيق

إن التحقيق هو الآلية التي يتتبع بواسطتها أعضاء البرلمان عثرات الأداء الحكومي، وكشف طبيعتها وحجم أضرارها، كما يستهدف كل المخالفات السياسية للحكومة، ومع أن الدستور خول للبرلمان إنشاء لجان تحقيق، وأقر لها جملة من السلطات التي تكفل حسن أدائها، غير أننا نلحظ زهدا واضحا في توظيف هذه الآلية، بل نشهد تراجعا عن توظيفها خلال الفترة الخامسة بالمقارنة بالفترات السابقة، أما إذا قورن هذا التوظيف بأداء البرلمان الفرنسي فإننا نسجل فروقا بارزة وذلك من خلال هذا الجدول:

كشف عن عدد لجان التحقيق المنشأة من البرلمانيين خلال الفترة (2002–2007)

المجلس النيابي / نوعية الأداء	الجمعية الوطنية	المجلس الشعبي الوطني	الفارق	النسبة	مجلس الشيوخ	مجلس الأمة	الفارق	النسبة
لجان التحقيق البرلمانية المنشأة	**09**	**03**	**−6**	**%33.33**	**03**	**00**	**−3**	**%00**

1)– "يشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة توقيع ثلاثين عضوا لمناقشة الإجابة عن الأسئلة طبقا للمادة 75 منه، واعتمد المجلس الشعبي الوطني على العرف البرلماني باعتماد العدد المطلوب في توقيع اللائحة، وهو عشرون عضوا لإجراء المناقشة".

وبالنظر إلى هذه البيانات نستنتج أن المجلس الشعبي الوطني قد بادر إلى توظيف آلية التحقيق ولكن بشكل محتشم ومتردد، وهذا الحكم لا ينطبق على الفترة الخامسة فحسب بل ينطبق على التجربة البرلمانية برمتها، فمنذ 1963 وإلى غاية 2004 تم تشكيل 9 لجان تحقيق، ولم يوظف التحقيق منذ 2004 إلى يومنا هذا، فخلال 48 سنة أنشأ 9 لجان أي بمعدل لجنة تحقيق كل 5 سنوات، وبالمقارنة مع التجربة الفرنسية نجد الفارق شاسعا، فقد وظفت الجمعية الوطنية ومنذ 1958 إلى الآن التحقيق 69 مرة، وهذا خلال 53 سنة أي بمعدل لجنة تحقيق كل سنة، بينما أنشأ مجلس الشيوخ 45 لجنة تحقيق.

فنسبة توظيف المجلس الشعبي إلى توظيف الجمعية الوطنية للتحقيق يساوي (33.33%) خلال فترة (2002–2007)، ونسبة الأداء الكلي للمجلس الأول إلى الأداء الكلي بآلية التحقيق للمجلس الثاني تساوي (13.04%)، بينما عزف مجلس الأمة نهائيا عن توظيف هذه الآلية، فيما وظف مجلس الشيوخ هذه الآلية 3 مرات في نفس الفترة، ولعل حجة مجلس الأمة هي حداثة النشأة، وتذرعه بقيام الغرفة السفلى بهذه المهمة، كما يتذرع المجلسان بكثرة قيود وتعقد شروط توظيف آلية التحقيق، والعوائق التي تعترض إنجاز التقرير ونشره، غير أن هذا لا يعفي المجلسين معا من التقيد بالتزاماتها إزاء ناخبيهم وتأكيد وجودهما، والبرهنة على فعالية أدائها لرفع الانتقادات، ودرء كل اتهام بضعف فعالية أدائهما الرقابي أمام سطوة وهيمنة الحكومة، وللارتقاء بمستوى أداء المجلسين في هذا المجال ينبغي الأخذ بما لي:

1. إن ما يستوجب وضع حد له هو الشعور الراسخ لدى أعضاء البرلمان بأن الحكومة تفعل ما تشاء، وان لا حيلة للبرلمان بصدها، وهذا يكفل دعم إرادة تفعيل الأداء، ويحبط كل الأحكام المسبقة بهذا الخصوص.
2. أن إرادة تفعيل الآلية تمر عبر تفعيل توظيفها، وهذا لا يتحقق إلا بتيسير شروطها وإجراءاتها، ودعم سلطات لجان التحقيق وتوفير شروط وظروف حسن أدائها.
3. أن إلزامية قرارات اللجنة وتطبيق هذه القرارات يرغب أكثر في توظيفها، وسيكون هذا التوظيف محبطا إذا كانت نتائجها معدومة الأثر.

وللإشارة فإن مقارنة أداء البرلمان الجزائري بأداء نظيره الفرنسي بآلية الاستجواب غير ممكنة لإهمال البرلمان الفرنسي لآلية الاستجواب، فيما سنتناول قياس فعالية أداء اللجان البرلمانية، عند مقارنتها بمعيار مبادئ البرلمان الصالح في المبحث الموالي.

الفرع الثالث:

قياس فعالية الأداء الرقابي بالآليات المرتبة للمسؤولية

ينفرد المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة بإثارة مسؤولية الحكومية بالآليات التالية: عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة تطبيقا لأحكام 80، 81، 82 من الدستور، وإيداع ملتمس الرقابة بنص المادة 84 ف 4، وعدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة التي يتقدم بها الوزير الأول أثناء عرض بيان السياسة العامة بنص المادة 84 ف5,وإصدار لائحة بنص المادة 84 ف3.

فيما خول دستور 58 الفرنسي الجمعية الوطنية إثارة مسؤولية الحكومة بالآليات التالية: تحريك الوزير الأول مسؤولية الحكومة لدى عرض برنامجه أو لدى عرض بيان السياسة العامة أمام الجمعية الوطنية.

(L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.)

تطبيقا لأحكام المادة 49 ف 1 من الدستور، وإيداع ملتمس الرقابة بمبادرة من النواب

(Le dépôt d'une motion de censure à l'initiative des députés)

تطبيقا لأحكام المادة 49 ف 2، وتحريك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية لدى التصويت على نص تطبيقا لأحكام المادة 49 ف 3 : *(L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte.)*

ويتم تطبيق هذه الآليات من نواب الجمعية الوطنية في مواجهة الحكومة بشكل محدود، وفيما يلي جدول إحصائي لتطبيقات هذه الآليات خلال الفترة التشريعية الثانية عشرة، فيما بين (2002–2007) مأخوذة من البيانات الواردة في الموقع الإلكتروني للجمعية *(www.Assemblée-National.Fr)* وذلك تحت عنوان: *Statistiques de l'activité* Parlementaire de l'assemblée Nationale, 12° législature (2002–2007)(1)

---

1)–"فخلال الفترة التشريعية الثانية عشرة (2002 –2007) وبناء على الإحصائيات المأخوذة من الموقع الإليكتروني للجمعية الوطنية الفرنسية , فقد حرك الوزير الأول مسؤولية الحكومة لدى عرض برنامجه أو لدى عرض بيان السياسة العامة (تطبيقا لأحكام

N° d'ordre	Les sessions L'activité	2002 2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006 2007	Totale
01	**L'engagement de la responsabilité du gouvernement, Application de l'article (49-1C) de la constitution**	**0**	**Session extraordinaire 01, session ordinaire 01**	**01**	**01**	**00**	**04**
02	**Motion de censure Application de l'article (49-2)de la constitution**	**01**	**Session extraordinaire 01 session ordinaire 01**	**Session extraordinaire 01**	**02**	**00**	**06**
03	**Engagement de la responsabilité du gouvernement, Application de l'article (49-3) de la constitution**	**01**	**Session extraordinaire 01**	**0**	**0**	**0**	**02**
04	**Motion de censure, Application de l'article (49-3C)**	**0**	**0**	**0**	**Session extraordinaire 01**	**01**	**02**

كما يبدي الجدول تراجع الجمعية المتدرج عن توظيف هذه الآليات, كما يظهر عدم تماثل هذه الآليات مع الآليات التي يوظفها المجلس الشعبي الوطني في الشروط، وفي مناسبة التوظيف.

ولذلك ارتأينا التركيز على الآليات المشتركة بين المجلسين والتي تتمثل في التالي:

أولا : إصدار لائحة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة

بعد مرور سنة على موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يعرض الوزير الأول أمام المجلس بيانا عن السياسة العامة لإعلام المجلس بما أنجز وما لم ينجز من هذا المخطط، وعلى إثر مناقشة البيان يمكن للمجلس أن يصدر لائحة تطبيقا للفقرة الثالثة من نص المادة 84 يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة، وبالمقابل فإن للجمعية الوطنية إصدار لائحة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة أو عرض نص أو

المادة 49 ف1 ج) أربع مرات منها واحدة خلال دورة استثنائية , وتم إيداع ملتمس رقابة بمبادرة من النواب (تطبيقا لأحام المادة 49 ف2) ست مرات من ضمنها اثنتان خلال دورتين استثنائيتين,كما تم تحريك مسؤولية الحكومة لدى التصويت على نص(تطبيقا لأحكام المادة 49ف3)مرتان إحداهما خلال دورة استثنائية,فيما تم إيداع ملتمس الرقابة (تطبيقا لأحكام المادة 49ف3 ج) مرتان إحداهما خلال دورة استثنائية , غير أن أيا منها لم يرتب إسقاط الحكومة".

تصريح، وفيما لم يصدر المجلس الشعبي الوطني أية لائحة خلال الفترة الخامسة فإن الجمعية الوطنية أصدرت5 لوائح، مما يعني انعدام فعالية أداء المجلس الأول بواسطة هذه الآلية، ويمكن تفسير إحجامه عن إصدار اللائحة التي تكون مؤيدة للحكومة، أو معارضة ترتب إسقاطها ، بالأسباب التالية:

1- فضلا عن العقبات الإجرائية التي تلف توظيف اللائحة فإن النواب لا يتاح لهم توظيفها إلا في مناسبة واحدة هي عرض بيان السياسة العامة، ولا يصدرها المجلس إلا إذا قدمت الحكومة البيان ولم يعقبه إيداع ملتمس رقابة، أو لم يصحب البيان بطلب التصويت بالثقة، أو أودع الملتمس ولم يحز موافقة الأغلبية المطلوبة.
2- يفترض أن تستقيل الحكومة بمجرد التصويت على اللائحة المعارضة، غير أن المجلس يواجه أوخم العواقب إذا رفض رئيس الجمهورية استقالة الحكومة، وفضل حل المجلس، وهي عاقبة لا تشجع على الإقدام على هذا الإجراء.
3- يصطدم النواب لدى إقدامهم على إصدار اللائحة المعارضة بضوابط إجرائية تتمثل في اشتراط إصدارها بعد 72 ساعة من مناقشة البيان، وتوقيع 20 نائبا لإيداع اللائحة والتصويت على اقتراح لائحة ما (سواء كانت مساندة أو معارضة) يلغي اللوائح الأخرى إذا تعددت في نفس المناسبة، وكذا اشترط توقيع النائب على لائحة واحدة، إضافة إلى ضرورة حشد الأغلبية المؤيدة للائحة، وتوافر هذه الشروط ليس يسيرا أمام أغلبية مساندة للحكومة, وتواضع وقلة الأصوات المعارضة، ويبقى تفعيل هذه الآلية مشروطا بإعادة النظر في ضوابط وشروط التوظيف بتسييرها، وتوسيع مجال توظيفها بدلا من ربط توظيفها بعرض بيان السياسة العامة .

وللإشارة فإن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة بمناسبة عرض الحكومة بيانها أمامه تطبيقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 84 "يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة" غير أن إصدارها لا يرتب إثارة المسؤولية، إنما قد يهدف المجلس من وراء إصدار اللائحة إلى لفت انتباه الحكومة إلى النقائص، أو يتضمن توصيات يستوجب على الحكومة العمل بها، حتى تتفادى إثارة حفيظة المجلس، وتضمن موافقته مستقبلا على النصوص القانونية التي تكفل لها إنجاز مخططها، وهي نفس الإمكانية التي أتاحها دستور 58 الفرنسي لمجلس الشيوخ, وقد عرضت الحكومات المتعاقبة بيانها أمام مجلس الشيوخ اثنتا عشرة مرة فيما بين (1975–2000)، بينما قدمت الحكومة أمام الجمعية الوطنية 28

بيانا، وإذا ما أصدر مجلس الشيوخ لائحة فإنها لا ترتب مسؤولية الحكومة لأنها ليست مسؤولة أمامه.

ثانيا : قياس فعالية الأداء الرقابي بآلية ملتمس الرقابة

في مقابل حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني فإن لهذا المجلس حق إيداع ملتمس رقابة لإثارة مسؤولية الحكومة، وتدعى هذه الآلية في فرنسا (*la motion de censure*) وقد نصت المادة 84 فقرة 4 من الدستور على ما يلي: "... كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 135، 136، 137، وقد نظمت هذه المواد إجراءات وشروط إيداع الملتمس، وبالمقابل فقد نصت المادة 49 الفقرة الثانية والثالثة (ج) من دستور 58 الفرنسي على توظيف هذه الآلية.

وبالرجوع إلى تقارير نشاطات الجمعية الوطنية نسجل إيداع الملتمس ست مرات خلال الفترة ما بين (2002–2007) تطبيقا لأحكام المادة 49 الفقرة الثانية، ومرتان تطبيقا لأحكام المادة 49 الفقرة الثالثة (ج)، أي بمجموع 8 مرات، غير أن أيا منها لم يؤد إلى إسقاط الحكومة، بينما لم يودع المجلس الشعبي الوطني أساسا ملتمس رقابة خلال نفس الفترة، ولم يحدث أن أودعه منذ إنشائه، مما يعني انعدام فعالية أداء المجلس في هذا المجال، وهذا مرده إلى:

1. أن توظيف الملتمس مقرون بعرض بيان السياسة العامة الذي يقدم مرة في السنة وقد تمتنع الحكومة عن تقديمه بانتظام.
2. أن توظيف هذه الآلية مكبل بالقيود الإجرائية المعقدة التي لا تسمح بتوظيفها بدءا باشتراط توقيع سبع 1/7 عدد النواب على الأقل لتقديمه، وتوقيع النائب على ملتمس واحد فقط في حالة التعدد، ولا يصوت عليه إلا بعد ثلاثة أيام، كما أن حشد ثلثي عدد النواب للتصويت مستبعد، فيما يكفي أن تقنع الحكومة ثلث عدد النواب زائد واحد لإسقاط هذا الملتمس وإعدامه.
3. حتى على فرض تمرير الملتمس ورتب إسقاط الحكومة، فإن إسقاطها يبقى غير مؤكد، لأن الرئيس غير ملزم بقبول استقالتها، فقد يرفضها ويلجأ إلى حل المجلس، والاحتكام إلى الشعب بإجراء انتخابات تشريعية خلال ثلاثة أشهر وفقا لما نصت عليه المادة 129 من الدستور.

4. تفسر فعالية الجمعية الوطنية في توظيف الملتمس بسعة مجال توظيفه، وباشتراط توقيع عشر عدد النواب، وتصويت أغلبيتهم عليه فقط.

5. في ظل الأنظمة المختلطة تجد آليات إثارة المسؤولية مكانها بصعوبة في المنظومة الرقابية، وتوظيفها مستبعد إن لم يكن مستحيلا، لأن الرقابة بهذه الآلية تتجه إلى رئيس الجمهورية وبرنامجه، والحكومة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ، وهو من يعينها ويقيلها، وتوجه المجلس إلى إسقاط الحكومة تدفع الرئيس للدفاع عن خياراته وبرنامجه ويتجه إلى حل المجلس بدلا من قبول استقالة الحكومة، فآلية الحل أقوى من الآليات المرتبة للمسؤولية, ولئلا يرسخ تقليد استحالة إثارة المسؤولية بالملتمس ينبغي الأخذ بما يلي:

ا- توسيع مجال توظيف الآلية بدلا من ربط توظيفها بمناسبة عرض بيان السياسة العامة, بحيث تمتد إلى مناسبات أخرى كعرض نص، أو تصريح، أو على إثر استجواب أو تحقيق.

ب- اشتراط نصاب أقل من 1/7 عدد النواب لاقتراح الملتمس، واشتراط التصويت عليه بالأغلبية المطلقة عوض اشتراط 2/3 عدد النواب للتصويت عليه.

ج- أن الآلية ستأخذ حتما طريقها إلى التطبيق لو اختير الوزير الأول من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية، واعتماد برنامج حزبه برنامجا للحكومة.

ثالثا : قياس فعالية الأداء الرقابي بآلية التصويت بالثقة

وفر الدستور للمجلس آلية رفض التصويت بالثقة للحكومة لإسقاطها، وفرض توظيفها بمناسبة عرض بيان السياسة العامة تطبيقا لأحكام المادة 84 الفقرة الخامسة والسادسة والسابعة من الدستور: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة إلى أحكام المادة 129 أدناه".

بينما أتاح دستور 58 الفرنسي للجمعية الوطنية توظيف هذه الآلية تطبيقا للفقرة الأولى (ج) من المادة 49، وقد تقدمت الحكومة أمام الجمعية بطلب التصويت بالثقة أربع مرات خلال الفترة (2002-2007)، فيما لم تتقدم الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني بأي طلب للتصويت بالثقة خلال نفس الفترة.

ولم يقدم الطلب أمام المجلس عبر تجربته إلا مرة واحدة من طرف السيد مولود حمروش سنة 1990 حينما كان دستور 1989 لا يرتب استقالة الحكومة إذا ما رفض المجلس التصويت لها بالثقة.

وعلى الرغم من يسر إجراءات الآلية إذ يسجل الطلب تلقائيا، ولا يحتاج الوزير الأول إلى الرجوع إلى مجلس الوزراء كما هو الشأن في النظام الفرنسي، يلي ذلك مناقشة الطلب والتصويت عليه بالأغلبية البسيطة، ومع ذلك انعدم توظيفها في تجربتنا، وهذا راجع إلى:

1. أن تبسيط إجراءات توظيف الآلية لا يهدف إلى التشجيع على توظيفها بما يؤكد قوة المجلس وفعاليته، إنما يصب هذا التبسيط لصالح الحكومة، فهي ترغم المجلس على مسايرتها وتأييدها إذا صوت لها بالثقة، وإذا رفض ذلك فإنها تقدم استقالتها التي قد لا يقبلها الرئيس ويلجأ إلى حل المجلس.
2. لا يوجد ما يمنع الوزير الأول من طلب ثقة المجلس بمناسبات أخرى، غير أن ربطها الصريح بعرض بيان السياسة العامة يكبح المجلس ويقيده، ويحول دون ممارسة اختصاصاته الأصلية بالفعالية المطلوبة.
3. أن رفض التصويت للحكومة بالثقة يهدد المجلس بعاقبة الحل، مما يجعله يحسب ألف حساب قبل الإقدام على هذا القرار.
4. لعل إيجاد آليات تتيح للمجلس الإقدام على سحب الثقة من الحكومة لأسباب وجيهة, تصب في خدمة الصالح العام يشعر الحكومة بوجود رقيب يقظ يدفعها إلى تحسين أدائها وتحقيق الأهداف المرجوة من هذا الأداء.

ومما تقدم نستخلص أن الدستور قد أقر للمجلس الشعبي الوطني ومن دون مجلس الأمة آليات لإثارة مسؤولية الحكومة تحقق التوازن وتجسد مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، غير أنه كبلها بضوابط إجرائية عسيرة، وتوعد المجلس بالحل إذا ما وظف إحداها، مما يجعل لجوء المجلس إلى توظيفها مستبعدا، ودليل ذلك انعدام توظيفها، الأمر الذي أدى إلى الحكم بعدم فعالية أداء المجلس في هذا المجال بالمقارنة بأداء الجمعية الوطنية الفرنسية، مما يجعل الإقرار الدستوري بها يبقى شكليا ما لم تأخذ طريقها إلى التطبيق كشأن البرلمانات التي بلغت شأوا بعيدا في هذا المجال.

وإذا كانت عملية القياس باعتماد مقارنة أداء البرلمان الجزائري بأداء البرلمان الفرنسي مشوبة ببعض المبالغة والإجحاف للفروق الواسعة بين التجربتين، فإنه من باب أولى قياس

فعالية أدائه الرقابي بمعايير أقرها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، حينما استقى مبادئ للبرلمان الصالح, بعد تشخيص الأداء الرقابي لبرلمان المغرب والأردن ومصر ولبنان، ولعل دراسة تجربتنا على ضوء هذه المبادئ سيتيح لنا كشف مستواها ووفقا لمعايير نابعة من نفس البيئة والمناخ السياسي والثقافي الذي يحضن العمل البرلماني في الجزائر، فما مدى فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري على ضوء هذه المبادئ؟ هذا ما سنجيب عنه ضمن المطلب التالي:

المطلب الثاني:

قياس فعالية الأداء الرقابي على ضوء مبادئ البرلمان الصالح

لقد صنف المركز مبدأ الأداء إلى مبادئ فرعية ومؤشرات، ويتم التعرف على مدى الالتزام بالمبادئ الفرعية بالاعتماد على مدى الالتزام بالمؤشرات,التي تشكل وحدة قياس، ورصد وتحليل وتشخيص واقع أداء البرلمان استنادا إلى هذه المؤشرات بتحليل النصوص القانونية الناظمة لهذا الأداء، وتسليط الضوء على الممارسة في آن واحد، غير أن كل هذا لا يتم إلا بعد التعريف بالمبادئ الأساسية للبرلمان الصالح، ومن ثم التركيز على مبدأ الأداء كمعيار للقياس.

فانطلاقا من دراسة التجارب البرلمانية للدول المذكورة، وضع الخبراء مبادئ ومؤشرات البرلمان الصالح، وصنفت إلى أساسية وفرعية ومؤشرات وقد تضمنت المبادئ الأساسية الوظائف التي يؤديها البرلمان، والتي تتحدد فيما يلي:

1- التمثيل والمشاركة: إن التعرف على مستوى أداء البرلمان مرهون بمدى تمثيله الصحيح والعادل للمجتمع، ومدى تواصله معه.

2- الاستقلالية: وتعني انفراد البرلمان واستئثاره بإدارة شؤونه، كما أن من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون البرلمان مستقلا باختصاصاته عن سلطة التنفيذ.

3- الأداء: تتحدد مكانة البرلمان بمستوى أدائه، فبالإضافة إلى وظيفة التشريع التي سيتأثر بها البرلمان، فهو يراقب أعمال الحكومة، واختصاصاته في الرقابة المالية أصيل ارتبط بنشأته، وكذا اختصاصه في محاسبة الحكومة وإثارة مسؤوليتها السياسية والجنائية أصيل هو الآخر.

4- النزاهة: يستمد البرلمان قيمته من مدى تقيد الفاعلين به بقيم النزاهة والأخلاق, فكلما نأى البرلمانيون عن استغلال مركزهم, وانحيازهم إلى مصالحهم والتزموا بالقيم والمثل

الأخلاقية, كلما علا شان البرلمان في عيون الناخبين، وهذا الالتزام هو لبنة في بناء البرلمان الصالح.

وتقترن هذه المبادئ بعلاقة شرطية فتجسيد أحدها شرط ضروري لقيام المبادئ الأخرى، فإذا كان التمثيل الصحيح يحمل عضو البرلمان مسؤولية التواصل مع ناخبيه، وتحسس انشغالاتهم والاستجابة إلى مطالبهم، فإن هذا لا يتم إلا إذا كان ملتزما بالمعايير الأخلاقية، كما يقتضي تمثيله العادل استقلاليته لضمان حسن الأداء، غير أن الاستقلالية والنزاهة لا تحقق فعالية الأداء ما لم يكن البرلماني كفؤا وفاعلا.

وتفاديا للاستطراد ونظرا لتشعب المبادئ والفروع سأسلط الضوء على مبدأ الأداء, باعتماد المؤشرات التي تتناسب مع الاختصاصات الموكولة دستوريا للبرلمان الجزائري, وكشف مستوى أدائه من منظور هذه المؤشرات، ولأجل ذلك سأسعى لقياس فعالية الأداء التشريعي باعتباره انعكاس لمدى فعالية الأداء الرقابي (في فرع أول)، وقياس فعالية سهر البرلمان على المال العام (في فرع ثان) وقياس فعالية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها في (فرع ثالث)، وبالمرور على مبادئ أساسية أخرى تعد شرطا لتحقيق الفعالية كفعالية اللجان، ومدى ملاءمة النظام الداخلي للأداء، وفعالية الكتل البرلمانية والأجهزة الإدارية، وكفاية البرلمانيين (في فرع رابع)، وهذا وفقا لما يلي:

الفرع الأول:

قياس فعالية الأداء التشريعي

يقترن مبدأ الأداء الأساسي بمبدأ الاستقلالية والنزاهة والتمثيل، وتتحكم هذه المبادئ في صنع فعاليته, ويتم رصد مدى فعالية الأداء من خلال مبادئ فرعية ومؤشرات، وتقاس فعالية الأداء التشريعي بالاعتماد على إحصائيات وتقارير ومراجع مختلفة ترصد وتحلل هذا الأداء للحكم على مستوى فعاليته, وباعتماد المؤشرات التالية:

أولا : الحسم في مشاريع واقتراحات القوانين:

لقد أكد دستور 96 على أن السلطة التشريعية مخولة لبرلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وللبرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه بموجب نص المادة 98 منه[1]، وخول الدستور للوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين،

1- انظر المادة **98** من دستور **96** الجزائري.

وفقا لنص المادة 119 منه[1]، وطبقا لنص المادة 120[2] يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من المجلسين على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، غير أن الدستور لم يخول مجلس الأمة حق اقتراح القوانين أو سلطة تعديلها، إنما خوله مناقشة النص الذي صادق المجلس الشعبي الوطني, والمصادقة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه طبقا لنص المادة 120 في فقرتها الثالثة منه[3]، ويتم الحسم فيما يعرض على البرلمان من اقتراحات أو مشاريع القوانين عادة خلال آجالها المحددة، غير أنه يحدث أحيانا تأخرا في الحسم في بعضها[4].

كما يسجل تأخر في إصدار بعض التشريعات اللازمة لتطبيق قواعد أو قوانين عضوية[5].

كما يحدث أحيانا خلاف بين الغرفتين بشأن نصوص قانونية، أو بشأن بعض أحكامها[6]، وقد عالج الدستور هذه الحالة في الفقرة الرابعة من نص المادة 120 "في حالة

1- انظر المادة 119 من دستور 96.

2- انظر المادة 120 ف1 من دستور 96.

3- انظر المادة 120 ف3 من دستور 96.

4- نسجل تأخرا ملحوظا في المصادقة على بعض القوانين، فقد أودعت حكومة أحمد أويحيى مشروع القانون الأساسي للقضاء في ديسمبر 1997، ولم يصادق عليه نواب الغرفة الأولى إلا يوم 12 جانفي 1999، لكن أعضاء مجلس الأمة تحفظوا على بعض مواده، مما اضطر رئيس الحكومة علي بن فليس إلى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في سبتمبر 2002 لتعدل بعض مواده وتبقي البعض الآخر على حاله، وتمت المصادقة عليه بأسبوع قبل أن يحال على المجلس الدستوري بتاريخ 24 أكتوبر 2002، وبعد ثمانية أيام من التداول أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية القانون، وطالب بضرورة فصله عن القانون العضوي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء طبقا للمادة 152 من الدستور، فأعادت الحكومة النظر في القانون، وصادق عليه البرلمان وأحيل مرة أخرى إلى المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه". انظر: ج. سليمان، جريدة الخبر المؤرخة في 20 نوفمبر 2002 العدد رقم 3633، والعدد رقم 3634 من نفس الجريدة المؤرخة في 21 نوفمبر 2002.

5)- "يسجل تأخر ملحوظ في إصدار بعض التشريعات اللازمة والضرورية لتطبيق نصوص دستورية أو قوانين عضوية، ومثال ذلك التأخر في إصدار القانون العضوي لقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 الفقرة السادسة من الدستور والذي لم يصدر لحد الآن، ولم يصدر لحد الآن القانون المتعلق بالأمن الوطني المنصوص عليه في الفقرة السابعة من نفس المادة، وكذا القانون العضوي المحدد للحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة بعض أعضائه طبقا لنص المادة 108 من الدستور، والقانون العضوي المحدد لكيفيات انتخاب النواب وأعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم لذلك، وحالات التنافي طبقا لنص المادة 103 من الدستور، وكذا التأخر في إصدار القانون المتعلق بالوظيف العمومي المنصوص عليه في المادة 122 والذي لم يصدر إلا سنة 2007".

انظر:د. الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الخامس، السداسي الأول من سنة 2008، ص 20.

6)- "بدءا من سنة 1999 إلى سنة 2003 بلغ عدد النصوص محل الخلاف بين الغرفتين ستة نصوص وهي:

حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص".

وما يلاحظ أن مجلس الأمة قد خول سلطة الاعتراض على القوانين، ولكنه لم يخول سلطة الاقتراح والتعديل إلا عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تظهر بصمات الحكومة بارزة في إجراءات انعقادها، وفي أشغالها، وفي ضرورة موافقة الحكومة على التعديل, وفي سحب النص في حالة استمرار الخلاف، والخلاصة أن سلطة البرلمان في الحسم في مشاريع واقتراحات القوانين تتحدد بالمؤشرات التالية:

1- الحسم في القوانين في مدة زمنية محددة :

لا يقرن الدستور المصادقة على القوانين بآجال محددة إلا في حالات استثنائية تقترن أساسا بقانون المالية لأهميته وضرورته في إدارة الدولة، ولما يمكن أن يترتب عن التأخر في إصداره من تعطيل لتسيير مؤسساتها, إذ نصت الفقرة السابعة من نص المادة 120 من الدستور على ما يلي: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابعة، وفي الفقرة الثانية يتوعد النص البرلمان بإصدار القانون إذا لم يصادق عليه في هذا الأجل: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية القانون بأمر"، وقد سجلنا إصدار رئيس الجمهورية لقانوني المالية السنوي والتكميلي بأمر عدة مرات، كما لم نسجل أي تأخر في إصدار هذا القانون من البرلمان.

كما ترتب المادة 26 من القانون العضوي 99-02 تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات, إذا لم تعد اللجنة التي أحيل إليها النص تقريرا بشأنه في

أ- القانون الأساسي المتعلق بعضو البرلمان، وقد صادق عليه مجلس الأمة باستثناء **11** مادة منه.

ب- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي حيث لم يصادق مجلس الأمة على **5** مواد منه.

ج- القانون الأساسي للقضاء، إذ لم يصادق مجلس الأمة على خمس مواد منه.

د- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي الذي لم يصادق مجلس الأمة على ثلاث مواد منه.

هـ- لم يصادق مجلس الأمة على قانون الإشهار كاملا.

و- صادق مجلس الأمة على القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة باستثناء **44** مادة منه"

انظر: حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق, جامعة الجزائر، سنة **2009**، ص **122**.

أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسته بطلب من الحكومة وموافقة أحد مكتبي الغرفتين[1]، وفضلا عن ذلك فإن الدستور اشترط مراقبة مطابقة القوانين العضوية من المجلس الدستوري قبل إصدارها، طبقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 123 من الدستور[2]، وحصر الدستور الحيز الزمني للتشريع بالأوامر فيما بين دورتي البرلمان, وفي حالة شغوره، طبقا لنص المادة 124، وبقيد موضوعي يتمثل في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور، بالإضافة إلى حق رئيس الجمهورية في طلب مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه بنص المادة 127 منه.

2- دراسة ومناقشة مشاريع القوانين :

لقد خول الدستور النواب كما خول الوزير حق المبادرة بالقوانين، واشترط نصاب 20 نائبا للاقتراح، وفقا لنص المادة 23 من القانون العضوي 99-02: "يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقع عليه من عشرين (20) نائبا"، غير أن المجلس الشعبي الوطني لم يوظف هذا الاختصاص إلا نادرا، فقد تقدم النواب بعشرين اقتراحا في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، ولم يعبر منها إلى اللجان المختصة سوى 4 اقتراحات، ولم يصدر منها أي نص للتطبيق، مما يؤكد انعدام القدرة الاقتراحية للمجلس، إضافة إلى ضعف حصيلة التشريع فيما لو قورنت بحصيلة الجمعية الوطنية الفرنسية التي صوتت في نفس الفترة على 464 نصا، وناقشت 118 اقتراح قانون وتم تمرير 81 اقتراحا منها، أما لو قورنت هذه الحصيلة بحصيلة مجلس الشعب المصري الذي لم يصوت في هذه الفترة إلا على 15 نصا فتبدو أفضل[3].

وفي الفترة التشريعية الخامسة فيما بين(2002-2007) تم التصويت على 89 نصا قانونيا، ودرس المجلس الشعبي الوطني 2884 تعديلا، وصادق على 1853 منها، وعقد المجلس 221 جلسة دامت 590 ساعة، وعقدت اللجان الدائمة 620 جلسة دامت 1750 ساعة، وعقد مكتب المجلس مئة وثلاثة اجتماعات, وعقدت هيئة الرؤساء 27 اجتماعا[4]، ومع ذلك فإن مستوى الأداء التشريعي لم يرق إلى الدرجة التي بلغها البرلمان

---

1)- انظر المادة **26** من القانون العضوي رقم **99-02**.

2)- انظر الفقرة الأخيرة من نص المادة **123** من الدستور.

3)- د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، المرجع السابق، ص **114**.

4)- عمار سعيداني، حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (**2002-2007**)، الموقع الالكتروني:

(www.apn-dz.org)

الفرنسي[1]، أو غيره من برلمانات الديمقراطيات الغربية، ، وما يبعث الوهن في هذا الأداء هو مزاحمة الأوامر للبرلمان الجزائري وسطوتها على اختصاصه التشريعي[2],فيما يساوي أو يفوق هذا الأداء مستوى الأداء لدى البرلمانات العربية.

ثانيا : مشاركة البرلمان في رسم السياسات العامة

إن السياسة العامة هي منتوج ذلك التفاعل الحركي في نظام بيئي سياسي تتفاعل فيه جملة من العناصر، السلطة العامة، والأحزاب السياسية، والجماعات الضاغطة، والإعلام والرأي العام، ويؤدي تفاعل هذه العناصر إلى إنتاج ردود أفعال تشمل مختلف جوانب النظام السياسي، ولأن البرلمان أحد أهم هذه العناصر الرسمية، فإنه يضطلع بالتشريع عبر وضع القواعد العامة المنظمة لمختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فما مدى فعالية البرلمان في صنع هذه السياسة؟

ا- رسم السياسات العامة عبر التشريع

يضطلع البرلمان بالمصادقة على التشريعات والميزانيات اللازمة للسياسة العامة، وبمراقبة ومتابعة تنفيذ هذه السياسات، ويوفر مختلف المعلومات والبيانات للنواب لتفعيل قدرتهم على المناقشة والحوار، تضمين تشريعاتهم البعد الاجتماعي والثقافي والاقتصادي في صنع هذه السياسة.

وفي الواقع أن البرلمان يساهم بفعالية في تمرير هذه السياسات التي تصدر أساسا من الوزارة الأولى، والتي تترجم برنامج رئيس الجمهورية، مما يعني أنه هو صانعها، أما الوزير الأول فينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة[3]، أما البرلمان فيشارك في توجيه هذه السياسة عبر مناقشة القوانين وتعديلها، ومراقبة تنفيذ هذه السياسات بآليات الرقابة الاستعلامية منها والمرتبة لمسؤولية الحكومة، ويهيمن رئيس الجمهورية بإمكاناته الدستورية الواسعة على رسم السياسة الخارجية للدولة، وبالمقابل فإن إمكانات البرلمان في هذا المجال محدودة ، فلا يقترح القوانين إلا نادرا، في مقابل سيطرة

---

1)- يرجى العودة إلى المبحث السابق للاطلاع بالتفصيل على حصيلة الأداء التشريعي للبرلمان الفرنسي.

2)- "لقد اتسع نطاق التشريع بالأوامر إلى حد كبير، وخاصة في بداية الفترة التشريعية الخامسة، وبهذا الخصوص أوضح أحد النواب بأن برمجة تسعة أوامر لدورة الخريف المقبلة هو تعد صارخ على صلاحيات البرلمان في التشريع" انظر: تصريح ميخاليف عباس رئيس المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، جريدة الأحرار اليومية، عدد 1669 المؤرخة في 25 أوت 2003.

3)- انظر الفقرة الثانية من نص المادة 79 من الدستور.

الحكومة ورئيس الجمهورية على التشريع، مما يدعم القول بعدم فعالية البرلمان في مجال صنع السياسة أو حتى متابعة تنفيذها وتقييمها واقتصاره على إقرارها.

ب- اعتماد خطط للنهوض والإصلاح في مختلف القطاعات بقوانين يقرها البرلمان:

يساهم البرلمان عبر الإقرار غالبا وبشكل جلي إلى جانب السلطة التنفيذية في إنتاج القوانين وتعديلها، كما شهدت مرحلة التعددية إحداث تغييرات ملحوظة في هيكل الحقل السياسي، وتطوير القوانين المتعلقة بفتح المجال الإعلامي والنشاط الحزبي والجمعوي، والتنصيص على قواعد اللعبة السياسية، وقد شهدت الفترة التشريعية الخامسة إصدار ترسانة قانونية تهدف إلى إحداث الانسجام بين هذه القوانين وتوجه الدولة إلى تحرير النشاط الاقتصادي والتجاري ، فصادق البرلمان في الفترة الخامسة على القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة بتاريخ 2003/02/19، والقانون المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج بتاريخ 15 جوان 2003، والقانون المتعلق بتنظيم التربية والتكوين بتاريخ 26 أكتوبر 2003، والقانون المتعلق بنظام الانتخابات بتاريخ 11 فيفري 2004، والقانون الأساسي للقضاء بتاريخ 8 سبتمبر 2004، وكذا قانون الجنسية، والقانون المدني، وقانون المحروقات، والقانون المتعلق بالتنظيم القضائي، وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والقانون المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة، والقانون العام للوظيفة العمومية، وقانون الإجراءات الجزائية، وقانون العقوبات[1].

ومن مجموع النصوص القانونية تم التركيز على القضايا المتعلقة بتبييض الأموال ومكافحة الفساد، واتفاقية الشراكة بين الجزائر والاتحاد الأوروبي، وقد أسهم النواب بدور هام في مناقشة التدابير التشريعية التي اقترحتها الحكومة ووجهتها بما يتلاءم مع تطلعات الجزائر المشروعة إلى التقدم والرقي، وعلى نحو ما ورد في برنامج رئيس الجمهورية[2]، ومع مراعاة رهانات الحاضر وتحديات المستقبل[3]، مما يؤكد المساهمة النسبية للبرلمان وعبر الإقرار غالبا في النهوض بالإصلاح في مختلف القطاعات بما أقره من قوانين.

1- لمزيد من التفاصيل، انظر القوانين المصادق عليها في الفترة التشريعية الخامسة، الموقع الالكتروني: (www.apn-dz.org)

2- عمار سعيداني، حصيلة الفترة التشريعية الخامسة، نفس المرجع.

3- نفس المرجع.

ثالثا : مشاركة المجتمع المدني والخبراء في مناقشة اقتراحات ومشاريع القوانين

مع ضآلة المعلومات في هذا الشأن، فإنه ومن خلال الإطلاع على نشاطات اللجان الدائمة، فإن هذا الأداء لا تعززه مشاركة الحركة الجمعوية إلا نادرا، فيما تستعين هذه اللجان بالخبراء، وتشرك بشكل بارز الهيئات والفئات المعنية بالقانون محل المناقشة والدراسة، وهو ما سنفصله في الآتي:

1- مشاركة المجتمع المدني

إن انفتاح البرلمان على الحركة الجمعوية محدود لمحدودية فعالية المجتمع المدني، ولأن البرلمان لا يعتبر إشراك هذا الأخير قاعدة عامة، فإن خطوات البرلمان في سعيه للتخلص من رواسب وحدة السلطة بطيئة ومتثاقلة، ومع ذلك يتدرج البرلمان تصاعديا في إشراك فئة الصحافيين أو الشباب، أو نقابة الأطباء أو المحامين في مناقشة القوانين التي تعني هذه الفئات[1].

2- مشاركة الخبراء في مناقشة القوانين

تشرك اللجان الدائمة عادة الخبراء والأكاديميين بحسب اختصاصاتهم في الدراسة والمناقشة، ففي الفترة التشريعية الأولى (77-82) أشركت لجنة المالية 94 مسؤولا أو موظفا ساميا لاستشارتهم لدى دراستها خمسة عشر نصا ماليا، وفي نفس الفترة أجرت كل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني بما فيها اللجنة المالية 340 استشارة خارجية لإبداء الرأي أثناء مناقشة القوانين[2]، وقد ازداد منذ تلك الفترة انفتاح البرلمان على الخبراء والمختصين بشكل ملحوظ، ولدى مناقشة لجنة المالية والميزانية مشروع المالية لسنة 2005 فيما بين 10-12 أكتوبر استمعت إلى المتعاملين الاقتصاديين والخبراء، منهم رئيس الكنفدرالية الجزائرية لأرباب العمل، وجمعية النساء المنتجات في السمعي البصري، ومدير صندوق الضمان الاجتماعي, وأمين الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ومدير بنك الفلاحة

1- د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، المرجع السابق، ص 114.

2)- مثال ذلك وعند دراسة لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات للقانون المتعلق بالوقاية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية في 12 أكتوبر 2004, استمعت إلى وزير الصحة، وإلى خمسة خبراء في هذا الملف، وإلى ممثل مجلس أخلاقيات مهنة الصيدلة, وممثل مجلس أخلاقيات المهنة الطبية، واستمعت لدى دراستها قانون تنظيم السجون وإعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين في 19 ديسمبر 2004 إلى وزير العدل، وإلى خبراء مختصين في الموضوع، وإلى رئيس المنظمة الوطنية لرعاية المسجونين، ورئيس المرصد الوطني لحقوق الإنسان، وممثل النقابة الوطنية للمحامين" انظر: أرشيف الفترة التشريعية الخامسة، أشغال اللجان الدائمة، الموقع الالكتروني: (*www.apn-dz.org*)

والتنمية الريفية، ورئيس مرصد خبراء المحاسبة، وأشركت لدى مناقشتها قانون النقد والقرض فيما بين 14، 16 سبتمبر 2003 خبيران من قطاع التأمين، والأمين العام لجمعية البنوك والمؤسسات المالية، ومحافظ بنك الجزائر، ورئيس الاتحاد الجزائري لشركات التأمين وإعادة التأمين[1]، وهذا ما يدعم القول بالانفتاح التدريجي على الخبرة وعلى الحركة الجمعوية.

الفرع الثاني:

فعالية السهر على المال العام

يتجسد سهر البرلمان على المال العام في جملة من المظاهر، ويتم ذلك عبر مراحل, بدءا من إعداد القانون، فمناقشته، فالتصويت عليه، فالرقابة البعدية على تنفيذه، وينفذ البرلمان إلى هذا المجال عبر مناقشة قانون المالية الذي يعد الأرضية التي ينطلق منها في ممارسة رقابته في المجال المالي، ويقع على عاتق الحكومة إعداد مشروع القانون، وتنفرد بوضع آليات تنفيذه، وتقترح آليات للتحصيل والاتفاق، وتفرغ كل ذلك ضمن الموازنة العامة للدولة، وقد ضبط الدستور والنصوص القانونية آليات هذه الرقابة, بدءا بنص المادة 121 التي تتيح للبرلمان إمكانية اقتراح قانون المالية، والمادة 122 الفقرة 12 التي تجيز للبرلمان التشريع في مجال التصويت على ميزانية الدولة، والتشريع في مجال إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها بموجب الفقرة 13 من نفس المادة.

غير أن البرلمان يصطدم بانفراد الحكومة بوضع مشروع قانون المالية، وبعزوفها عن تقديم عرضها عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وبامتناعها عن تقديم مشروع القانون المتضمن تسوية ميزانية السنة المالية، إذ أنها ومنذ 1984 لم تقدم هذا المشروع، وإلى غاية سنة 2011 اضطرت إلى تقديمه تحت ضغط الإعلام وإلحاح البرلمان ورئيس الجمهورية على ذلك، كما يصطدم البرلمان بتقييد اقتراح الزيادة أو التخفيض في الواردات والنفقات بموجب نص المادة 121، إضافة إلى تواضع خبرة وكفاءة جل أعضاء البرلمان في مجال الرقابة المالية، فيظهر أداء البرلمان في هذا المجال شكليا وضعيفا وهشا إلى أبعد الحدود، ويتجلى ذلك من خلال العناصر (المبادئ الفرعية) التالية:

---

1)– د. الأمين شريط، التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية، المرجع السابق، ص **114**.

أولا : دراسة ومناقشة كاملتان للموازنة

يودع مشروع قانون المالية لدى اللجنة المختصة لدراسته ومناقشته، وتقديم تقرير تمهيدي عنه، ولا يقدم التقرير الختامي إلا بعد النظر في التعديلات المقترحة، ونسجل هنا ضعف نسبة التعديلات على القانون أمام القيد الذي تنص عليه المادة 121 من الدستور، وكذا ضعف نسبة التعديلات المقترحة من النواب أمام نسبتها المقدمة من اللجنة المالية، ومثال ذلك ومنذ سنة 1978 إلى سنة 1987 تم تقديم اثنا عشرة مشروعا لقانون المالية منها أربعة قوانين تكميلية، ولدى دراستها تبين أن مجموع ما قدمته اللجنة المالية يساوي 503 اقتراح تعديل، بينما قدم النواب 87 تعديلا[1]، أي بنسبة 17.29% ولم يطرأ تغيير على هذه النسب في الفترات التشريعية اللاحقة وحتى يومنا هذا، وفي كل الأحوال فإن سلطة الغرفة السفلى في التعديل محدودة، كما نسجل انخفاض تدخلات النواب في الجلسة العامة، ففي الفترة التشريعية الثانية، وخلال دراسة ومناقشة 5 مشاريع قوانين للمالية فيما بين 1982 إلى سنة 1987 بلغ عدد تدخلات النواب في الجلسات العامة 725 تدخلا[2]، أي بمعدل 145 تدخلا لكل مشروع قانون، وكل هذه المظاهر تؤكد ضعف مناقشة النواب للميزانية.

ثانيا : تصويت شفاف على الميزانية

التصويت الشفاف مشروط بشفافية الميزانية نفسها، ويصطدم هنا النواب بتقاعس الحكومة عن تقديم القوانين التي تتيح لهم تقييم السنة المالية المنصرمة والتقنين للسنة القادمة في غياب القوانين التي ألزم الدستور الحكومة بتقديمها.

ويتم التصويت على القانون أثناء جلسة المناقشة التي تبدأ بعرض يقدمه وزير المالية، فتلاوة تقرير اللجنة المالية، فتدخلات النواب، ثم رد ممثل الحكومة، ثم يشرع في التصويت على القانون طبقا لإجراءات التصويت المنصوص عليها في المواد من 29 إلى 31 من القانون العضوي 99-02.

وإذا كان التصويت يجري وفق الإجراءات القانونية, فإن الأغلبية المهيمنة المساندة للحكومة تبطل مفعول الأصوات المعارضة، مما يعني أن التصويت بالرفض من قبل الأقلية هو عديم الجدوى ومعدوم الأثر، وهو ما يجعل شفافية التصويت معيبة.

---

1)- بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية، المرجع السابق، ص16.

2)- بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد, المرجع السابق ، ص 17.

ثالثا : ممارسة الرقابة على تنفيذ الموازنة

إن عدم تقديم الحكومة القوانين التي يستعين بها البرلمان في الرقابة على تنفيذ الموازنة (عرض عن استعمال الاعتمادات المالية وقانون ضبط الميزانية) يشكل عقبة تعيق الرقابة البعدية، وقد يستعين بما يقدمه مجلس المحاسبة المختص بالمراقبة التقنية لاستعمال الميزانية من تقارير في هذا الشأن، كما يمكن للبرلمان أن يتتبع تنفيذ الموازنة برقابتها بآلية التحقيق والاستجواب أو بتوجيه أسئلة شفوية أو كتابية في سبيل ذلك، لكن فعالية التحقيق تبقى مشروطة بموقف الأغلبية التي تقرر رفض تقرير اللجنة أو قبوله، والاستجواب لا يهتم به النواب لعدم فعاليته، وتبقى الأسئلة أداة لتوسيع وامتداد الرقابة إلى المجال المالي، غير أن أعضاء البرلمان يخوضون بأسئلتهم في المجالات المختلفة إلا في المجال المالي[1].

إن غياب الأدوات القانونية التي تقدمها الحكومة لضمان رقابة صارمة في مجال تنفيذ الموازنة، وأمام محدودية سلطة البرلمان في ذلك، ومحدوديته في التأثير الإيجابي على موازنة الدولة بالتعديل, ومحدودية دوره في مراقبة تنفذيها, يؤكد ولا شك ضعف فعالية البرلمان في السهر على المال العام، ومحدودية أثر هذه الرقابة.

الفرع الثالث:

فعالية الرقابة على الحكومة ومحاسبتها

لا شك أن المؤسس الدستوري يتوخى مما أوكله للبرلمان من آليات للرقابة على الجهاز التنفيذي ترشيد أدائه، عبر مراقبة برامج وسياسات ونشاطات الحكومة، وتقصي حقائق هذا النشاط، وكشف اختلالاته ومحاسبة المسؤول عن هذه الاختلالات، ولأجل كشف مدى فعالية البرلمان في هذا المجال ينبغي معاينة ذلك وفقا للمبادئ الفرعية والمؤشرات التالية :

أولا : وجود معارضة منظمة وفاعلة في البرلمان

تعد الجزائر من الدول الرائدة على المستوى العربي في تبني التعددية الحزبية، بإقرار دستور 1989 لذلك وبشكل لا يقبل التأويل، وخطا خطوات معتبرة في الاتجاه الذي يخول المجلس الشعبي الوطني ممارسة وظيفتي التشريع والرقابة في كنف مبدأ الفصل بين

---

1)- "مثال ذلك في الفترة التشريعية الأولى قدم النواب 3 أسئلة مكتوبة بشأن تنفيذ الموازنة من أصل 123 سؤالا، كما قدموا 8 أسئلة بهذا الخصوص في الفترة التشريعية الثانية من أصل 95 سؤالا كتابيا" انظر: بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية، المرجع السابق، ص 25.

السلطات، وأقر كذلك ثنائية السلطة التنفيذية، ، وقد أقر إضافة إلى هذا دستور 96 الثنائية البرلمانية، ويمكن القول أن تجربة التعددية بدأت في جوان 1997، بسبب الانقطاع الذي حدث في مسار التجربة الأولى بعد دستور 89 بسبب الأزمة السياسية، وقد شهدت العهدة الأولى في ظل دستور 96 تشكيل البرلمان من أغلبية ومعارضة, وهو ما شهدته الفترات التشريعية اللاحقة، فما مدى فعالية المعارضة في ظل هذه التجربة؟

يجمع المختصون والمراقبون على أن المعارضة في الجزائر لا تختلف عن مثيلاتها في الأقطار العربية، فهي البديل الذي يعارض ولا يحكم، ووصولها إلى السلطة لا يتم إلا نادرا، وقد شهدت المعارضة في الجزائر انتكاسة وتقوقعا بعد إلغاء المسار الانتخابي سنة 1991، فالأحداث التي عرفتها تلك الفترة لم تسمح لها بممارسة نشاطها بشكل طبيعي، فالأولوية كانت لحماية الدولة وأمنها, والتركيز على استتباب الأمن،على حساب أي نشاط سياسي آخر، وواجهت الأحزاب السياسية تحديا آخر تمثل في ظاهرة الانقلابات والانقسامات داخلها , بفعلها وبفعل عوامل خارجية ، ولذلك من الصعب الحكم على تجربة المعارضة التي واجهت في بداية نشاطها اضطرابا أمنيا خطيرا شل نشاطها، مما قصر من عمر هذه التجربة، ولم يترسب الحد الأقصى من الرصيد الذي يتيح لنا تقييمها[1]، ومع ذلك فإن الإقرار لها بتقديم مرشحين للانتخابات الرئاسية والبرلمانية، وللجماعات المحلية كان خطوة إيجابية نحو التعددية، وبالمقابل فإنها فشلت في فرض توجهاتها وتقديم البدائل، وذلك لفشلها في تقديم برامج واضحة ومحددة تقنع الناخبين، كما فشلت في بعث التجديد والتغيير السياسيين، وتعبئة الناخب وبلورة مواقف سياسية تعلي من شأنها[2]، وقد أفرز هذا تواضع مركزها في البرلمان في مواجهة الأغلبية التي تتشكل من جبهة التحرير الوطني، وحزب التجمع الوطني الديمقراطي وحركة مجتمع السلم، وقد أطلق على هذا التكتل "أحزاب التحالف الرئاسي", وهو تكتل مساند لبرنامج رئيس الجمهورية، ولم يعد أمام هذا الوضع أي ثقل للمعارضة، ولم تعد لها القدرة على تغيير أي قرار، فأصواتها لا تساوي شيئا أمام أصوات التحالف الرئاسي الذي صادر بدوره صلاحيات التشريع والرقابة بالبرلمان، مما يؤكد ضعف المعارضة وانحسارها

---

1)– د.أحمد عظيمي، دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، ورقة قدمت في فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني، الموقع الالكتروني:

(www.apn-dz.org)

2)– بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، بنات عبد المجيد، الرقابة البرلمانية على المالية العمومية، المرجع السابق، ص16.

وتقوقعها، ويؤكد بالتالي شكليتها وبعدها عن إحداث أي تغيير، وفشلها في تقديم البدائل وإحداث التحول وفقا لرؤيتها، ولعل تفعيل دور المعارضة يمر عبر إعادة التنظيم الذاتي للأحزاب السياسية، ورفع القيود المفروضة عليها , وتشجيع انضمام النخب الفكرية والسياسية إليها, بعد منحها الحرية والحصانة عند طرح برامجها, وتوسيع دائرة حقوقها دستوريا لكفالة فعالية أدائها.

ثانيا : مساءلة فعالة للحكومة ومحاسبتها

تتم الرقابة من المجلسين بالآليات الاستعلامية، وينفرد المجلس الشعبي الوطني بتوظيف آليات إثارة مسؤولية الحكومة، ويمكن رصد مدى فعالية المساءلة والمحاسبة من خلال المؤشرات التالية:

1-مدى توظيف الآليات الاستعلامية أمام إحجام النواب عن توظيف الآليات المرتبة للمسؤولية:

لا يبقى أمام أعضاء البرلمان بالمجلسين إلا توظيف آلية الأسئلة بنوعيها، والتحقيق والاستجواب، وحتى توظيف هذه الآليات يخضع لضوابط وشروط تجعل من غير اليسير توظيفها، ومع ذلك فإن نواب المجلس الشعبي تقدموا خلال الفترة الخامسة (2002-2007) بـ 559 سؤالا شفويا دون مناقشة، وبـ 400 سؤال كتابي، وتم تشكيل 3 لجان تحقيق لم تقدم تقاريرها، وتقدموا بستة استجوابات، وما يلاحظ هو تراجع نواب المجلس عن توظيف آلية الأسئلة الكتابية بالمقارنة بالفترة الرابعة (97-2002) فقد تقدم النواب بـ 703 سؤال كتابي، فيما لم تتغير وتيرة آليتي التحقيق والاستجواب، إذ تم إنشاء 3 لجان تحقيق وتقدموا بـ 3 استجوابات للحكومة في هذه الفترة.

غير أن لجوء النواب إلى توظيف هذه الآليات لا يتعدى الاستعلام، ولم يؤد أي من هذه الآليات إلى إثارة مسؤولية الحكومة، كما لم يتم يوما تحويل أحد الأسئلة إلى استجواب، ونفس الحكم ينطبق على الفترة التشريعية الرابعة.

وقد أجابت الحكومة في الفترة الخامسة وإلى غاية أفريل 2006 عن 288 سؤالا شفويا أي بنسبة 51.52%، وأجابت عن 318 سؤالا كتابيا من مجموع 400 سؤال أي بنسبة 79.5%، فتراجع الحكومة ملحوظ عن الإجابة عن الأسئلة رغم تناقص عدد الأسئلة، وهذا بالمقارنة بالفترة الرابعة فقد كانت نسبة الإجابة عن الأسئلة الشفوية تساوي 70.20%،

وعن الأسئلة الكتابية بـ 87.62%، وكان يفترض أن يتزايد تجاوب الحكومة للمساءلة بتناقص عدد الأسئلة وليس العكس.

وفي مجلس الأمة وخلال الفترة الخامسة، تقدم أعضاء المجلس بـ 92 سؤالا شفويا، و 43 سؤالا كتابيا تمت الإجابة عن 36 سؤالا منها.

أما لو قورنت نسبة استجابة الحكومة للأسئلة بمثيلتها في المغرب فإننا نسجل تفاوتا ملحوظا فقد وصلت نسبة إجابة الحكومة المغربية عن الأسئلة الكتابية 93.38% مقابل 79.91% بالنسبة للأسئلة الشفوية، وخلال نفس فترة (2002-2007). [1]

فمع أن النواب يلجأون إلى آلية الأسئلة دون غيرها، فإن توظيفها يبقى ضعيفا والاستجابة لها من الحكومة أضعف، مما يقتضي تفعيل توظيف هذه الآلية بمراجعة النصوص المنظمة لها وضرورة إيلاء العناية لها من طرف الحكومة, لدورها الإيجابي في ترشيد أداء الحكومة، ونفس الحكم ينطبق على توظيف آليتي الاستجواب والتحقيق.

2-فعالية صلاحية البرلمان في طرح الثقة بالحكومة

سبق أن أشرت إلى أن آليات طرح الثقة بالحكومة تتمثل في آلية رفض الموافقة على مخطط عمل الحكومة، ورفض التصويت لها بالثقة عند طلبها، وإمكانية إصدار لائحة قد ترتب سقوطها، وإيداع ملتمس رقابة يسقطها بالتصويت عليه بالأغلبية المطلوبة، وتوظف الآليات الثلاثة الأخيرة بمناسبة عرض بيان السياسة العامة السنوي طبقا لأحكام المادة 84 من الدستور، غير أن المجلس الشعبي الوطني المخول دستوريا بتوظيف هذه الآليات لم يلجأ وعبر تجربته إلى توظيف أي منها، لأن التوظيف يقيده النص والممارسة، ويقتضي تفعيل هذه الآليات إعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، ومراجعة ضوابط وشروط توظيف هذه الآليات، ويبقى التوظيف الفاعل لها مقترنا بمدى ثقل المعارضة في المجلس، ومدى قدرة هذه الأخيرة على التغيير والاقتراح وتقديم البدائل.

3-صلاحية دستورية للبرلمان في اتهام رئيس الوزراء ورئيس الدولة

لئن أسس الدستور لمحاكمة رئيس الجمهورية ومحاكمة الوزير الأول، ولأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية، وذلك بموجب نص المادة 158 من الدستور، فإن آلية إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية جنائيا، وكذا مسؤولية الوزير الأول لم تأخذ طريقها إلى التطبيق لغياب القانون العضوي المنظم لهذه المحكمة, وتشكيلها وسيرها مما أخر إنشاءها عمليا، إذ

---

1)- المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ، المرجع السابق، ص **412**.

تنص المادة 158 من الدستور على ما يلي: "تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما مهامهما، يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة"، فالدستور بتقريره مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية أمام عدم مسؤوليته سياسيا، وكذا تقرير مسؤولية الوزير الأول جنائيا، يكون قد تفرد بهذا الإقرار عن الدساتير السابقة، غير أن الدستور سحب صلاحية اتهام الرئيس أو الوزير الأول من الغرفة السفلى، كما سحب صلاحية المحاكمة من الغرفة العليا, كشأن بعض دساتير الدول المتطورة التي خولت لهذه الغرفة محاكمة الرئيس كمصر وفرنسا وأمريكا، إنما أوكل المهمتين معا لمحكمة خاصة، وسكت عن تحديد مفهوم ونطاق ومضمون جريمة الخيانة العظمى، ولم يحدد الجهة التي تحرك التهمة، ولا إجراءات المحاكمة وترك كل ذلك لقانون عضوي لم يصدر لحد الآن، ولم يتم تنصيب المحكمة لحد الساعة.

فالدستور لم يخول البرلمان صلاحية الاتهام أو المحاكمة، ولعل حداثة تجربة البرلمان، وافتقاره للنضج المطلوب والخبرة في هذا المجال دافع رجح توجه المؤسس الدستوري إلى تفضيل "محكمة عليا للدولة" للمحاكمة, وعدم تخويل البرلمان صلاحية الاتهام والمحاكمة، وكان بالأحرى تخويله ذلك كشأن بعض التجارب دوليا وعربيا.

الفرع الرابع :

المبادئ الأخرى المقترحة لقياس فعالية الرقابة

إن فعالية أداء البرلمان رهن بوضع التشريعات التي تحقق مطالب المواطنين، ورهن بالمراقبة الفعالة للحكومة ومحاسبتها، ولا تتحقق الفعالية للرقابة إلا بمجموعة أخرى من المبادئ الفرعية والمؤشرات التي تتمثل في الآتي:

أولا: فعالية اللجان البرلمانية

لا تتحقق للجان الفعالية إلا إذا تحققت المؤشرات التالية:

1- وجود عدد كاف من اللجان الدائمة والمؤقتة ولجان مخصصة لمهمة محددة، ولجان تحقيق عند الضرورة في البرلمان: اكتفى دستور 96 بتخويل اللجان الدائمة دراسة ومناقشة القوانين كما خولها آلية الاستماع في الفقرة الثانية من المادة 133 ".. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة"، كما خول بموجب المادة 117 منه المجلسين تشكيل

لجانهما الدائمة، وحصر النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في المادة 19 منه عدد اللجان بـ 12 لجنة، كما حدد نفس القانون اختصاصات كل لجنة، بينما لا يتجاوز عدد اللجان في مجلس الأمة 9 لجان طبقا للمادة 19 من نظامه الداخلي، فيما تشكل الجمعية الوطنية الفرنسية ست لجان فقط ومع ذلك فهي جد فعالة، إذا العبرة بفعالية الأداء لا بالعدد. وينشئ المجلسان لجان تحقيق مؤقتة عند الضرورة، وفقا لنص المادة 161 من الدستور، ولا يخول الدستور للجان الدائمة التحقيق، كما يمكنه أن يشكل لجانا للاستطلاع والمعاينة، وبالإمكان اللجوء إلى تشكيل لجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني أو حول بعض أحكامه طبقا للفقرة 4 من المادة 120 من الدستور، مما يعني تطابق تشكيل اللجان مع المؤشر.

2- دور فاعل وشفاف للجان في مجال التشريع: إن تزايد حجم أعباء البرلمان فرض الاعتماد على لجان برلمانية يشكلها للتكفل بعملية فحص ودراسة ومناقشة القوانين, وتعد تقريرا بشأنها تضمنه ملاحظاتها وتوصياتها، وتدخل ما تراه من تعديلات على النص بالاشتراك مع أعضاء البرلمان وبالاستماع إلى أعضاء الحكومة والفئات المعنية بالقانون محل الدراسة، وهذا جدول يكشف نموذجا لنشاط اللجان الدائمة في التشريع في دورة الخريف 2002 بالمجلس الشعبي الوطني(1):

الرقم	اللجان الدائمة	النص القانوني	تاريخ إيداع القانون	عدد الاجتماعات	عدد الساعات	تعديلات النواب	تعديلات اللجان
01	لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات	مشروع القانون رقم 10/91 المتعلق بالأوقاف	2002/9/15	5	11	7	5
02	لجنة المالية والميزانية	مشروع قانون المالية لسنة 2003	2002/9/16	24	-	54	4
03	لجنة الثقافة والاتصال	3 مشاريع قوانين تتعلق	2002/9/16	29	-	89	104

1)- حصيلة أشغال المجلس الشعبي الوطني في دورة الخريف، الموقع الالكتروني (***www.apn-dz.org***)

		بالتنمية المستدامة، الاستغلال السياسي والموانع السياسية					
04	لجنة الشؤون الاقتصادية والسياسية	مشروع القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة	2002/10/22	14	–	33	18
05	لجنة الدفاع الوطني	مشروع القانون المتضمن قمع جرائم مخالفة أحكام الاتفاقية المتضمنة خطر الأسلحة الكيماوية	2002/2/16	4	–	30	14

وشكل البرلمان خلال هذه الفترة لجنة متساوية الأعضاء للحسم في الأحكام محل الخلاف والمتمثلة في 5 مواد من القانون المتضمن القانون الأساسي للقضاء، وقد صادق المجلس الشعبي الوطني على هذا النص بتاريخ 2002/10/16.

فالأرقام المبينة في الجدول تكشف ضعف فعالية اللجان في المجال التشريعي, بالمقارنة بمثيلاتها في الدول المتقدمة، ففعاليتها في تعديل القوانين يكشف ضعف تأثيرها في تصويب وتوجيه مضامين النصوص القانونية، وهو نفس الضعف الذي يعتري دور النواب في التعديل، وإذا كانت اللجان قد ساهمت في الفترة الخامسة في إنتاج 89 نصا قانونيا، فإن اللجان الست في الجمعية الوطنية الفرنسية ساهمت في إنتاج 404 نصا قانونيا.

أما درجة شفافية اللجان فإن مداولاتها تصطبغ بالطابع السري, إذ أن محاضرها لا تنشر، ولا يمكن الإطلاع عليها إلا من طرف أعضائها أو من طرف أعضاء مكتب المجلس

والحكومة، ولا يبلغ للنواب إلا التقرير الذي تعده اللجنة[1]، ولا تنفتح اللجان على الإعلام إلا عبر التصريحات الصحفية، فيما لا يمكن للمواطنين حضور مداولاتها.

3- دور فاعل وشفاف للجان في مجال الرقابة: تشكل آلية الاستماع أداة اللجان الدائمة في الرقابة طبقا لنص المادة 133 في فقرتها الثانية من الدستور ".. يمكن لجان البرلمان أن تستمع إلى أعضاء الحكومة" وهو ما فصلته المادة 127 من القانون العضوي 99-02 التي تنص على ما يلي: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك"، غير أن هذه الآلية هي للاستعلام أكثر من كونها آلية للرقابة، كما أن النص ضيق من مساحة الاستماع، وحظر إجراء جلسات الاستماع علنيا، وحصر الاستماع في مناقشة القوانين، كما لم تثبت لجان التحقيق جدارتها في تتبع عثرات الحكومة، ولم تنشأ عبر التجربة سوى 9 لجان، ولم يقدم جزء هام منها تقريره, ورفضت تقارير لجان أخرى، كما لم تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء للحسم في الخلاف بين الغرفتين سوى ست مرات، مما يؤكد ضعف فعالية دور اللجان في الاستعلام والرقابة, فيما لو قورنت بلجان الكونغرس الأمريكي، أو لجان مجلس العموم البريطاني.

ثانيا : ملاءمة النظام الداخلي للأداء البرلماني

يتقاسم الدستور والنظامان الداخليان للمجلسين والقانون العضوي تنظيم أداء البرلمان، غير أن مضامين النظامين الداخليين تظل قيدا على أداء المجلسين في التشريع والرقابة، وتقف قواعدهما حجر عثرة في طريق كل مسعى لتفعيل الأداء, والرقي به إلى مستوى أداء البرلمانات المعاصرة، إذ تتسم المواد الواردة به بالعمومية, وغياب الدقة والتحديد في بعضها, مما يستدعي مراجعة هذين النظامين بما ييسر أداء البرلمان بشكل سليم وطبيعي، ويضمن حرية المبادرة والنقاش والمشاركة بفعالية لأعضاء البرلمان في التشريع والرقابة.

ثالثا : فعالية الكتل البرلمانية

وهي مجموعة من أعضاء البرلمان ينتمون إلى نفس الحزب، أو تجمع أعضاءها نفس القناعات، وينتخب رئسها من أعضائها، وتتأسس للسماح بالتعبير المنظم عن توجه الحزب السياسي أو عن توجه الأعضاء الذين يشكلونها، فهي صوت الحزب أو المجموعة داخل المجلس النيابي، وتستفيد الكتل من بعض الحقوق المرتبطة بالنشاط خلال الجلسات العامة (التدخلات) أو خلال جلسات المساءلة، والكتلة البرلمانية هي التي تصبغ على

1- انظر المادة **47** من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادة **42** من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة **2000**.

نشاط الحزب الصفة النيابية، ويضم المجلس الشعبي الوطني 6 مجموعات، وتشترط المادة 51 من نظامه الداخلي أن تتشكل من 10 أعضاء على الأقل، ولا يمكن للنائب أن ينظم إلى أكثر من مجموعة، ولا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة، كما لا يسمح بتشكيل المجموعات على أساس مصلحي أو فئوي، وتؤكد الفقرة الأخيرة من نص المادة 52 من نفس القانون على ضرورة توفير الوسائل المادية لضمان حسن سير أعمالها.

ولا تختلف شروط تشكيل المجموعات في مجلس الأمة عنها في الغرفة السفلى إلا ما تعلق بالأعضاء المعينين، والذين يمكنهم إنشاء مجموعة برلمانية طبقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس.

وتبقى فعالية هذه المجموعات مشروطة بفعالية أعضاء البرلمان وانعكاسا لنشاطهم، ويلاحظ أن محدودية فعالية أداء الأعضاء، وانتشار ظاهرة الغياب, ومحدودية كفاءة بعضهم، أدى إلى ضعف فعالية أداء المجموعات, وجعل قدرتها على فرض توجهاتها وتقديم البدائل محدودا، إضافة إلى أن نصف هذه المجموعات ينتمي إلى أحزاب مساندة للحكومة، مما يوهن القدرة الاقتراحية والرقابية لهذه المجموعات.

رابعا : كفاية البرلمانيين

يفترض في البرلماني أن يكون مدركا لدوره التمثيلي, ومستوعبا لمهامه لضمان تمثيل عادل للمواطنين، غير أن تحقق هذا الشرط مرتبط بتوافر القدرات الذاتية للبرلماني، وبمدى قدرة الحزب الذي ينتمي إليه على تعبئته وتنشئته سياسيا، وتوعية البرلماني بدوره وتجنيده لتمثيل حزبه في البرلمان، وتحوز نسبة من النواب هذه القدرات، كما تحوز نسبة معتبرة منهم على مستوى ثقافي جامعي، إضافة إلى تواجد معتبر للإطارات الجامعية والشخصيات التاريخية والعلمية بالبرلمان، وخاصة من ينتمي منهم إلى الثلث الرئاسي المعين، غير أن النسبة المتبقية من الأعضاء ذات مستوى ثقافي متواضع[1]، لأن قانون الانتخاب لا يشترط مستوى ثقافيا معينا للترشح للبرلمان, مما أفرز ضعفا في استيعاب الأعضاء لدورهم, وفي

---

1)- "إن افتقار البرلماني للمؤهل العلمي هو عقبة أمام تحقيق كفايته، ففي الفترة الرابعة (**97–2002**) وصل إلى المجلس الشعبي الوطني حوالي **99** نائب ليس لهم المستوى الجامعي, ويتوزعون بين الثانوي والمتوسط، وفي الفترة الخامسة وصل إلى المجلس **70** نائبا مستواهم دون الثانوي، وأن ما يقارب نصف أعضاء الكتل البرلمانية لا يحوز نوابها على المستوى الثانوي، وهذا في الوقت الذي يتراجع فيه عدد حملة الشهادات الجامعية بين جل الأعضاء"

انظر رابح لعروسي: قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري، دورية دراسات إستراتيجية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، العدد **4** جويلية **2007**، ص **31**.

استيعاب النصوص الدستورية والقانونية وآليات عمل البرلمان ، وهو ما أثر سلبا على الأداء وأضعف فعاليته، غير أن السعي حثيث لتكوين وتأطير البرلمانيين، وقد أنشئ لهذا الغرض معهد للتكوين والدراسات التشريعية لمساعدة الأعضاء على أداء دورهم بكفاءة واقتدار، وقد استفاد من التكوين نحو 290 نائبا و400 موظف من خلال الدروس والورشات التي تنظم لهذا الغرض(1).

ومما تقدم نستنتج أن الإجابة عن المبادئ الأساسية والفرعية والمؤشرات التي وضعت لرصد وتحليل أداء البرلمان في المجالين التشريعي والرقابي كانت في مجملها أدنى مما يتوقعه المبدأ أو المؤشر، مما يؤكد ضعف فعالية أداء البرلمان الجزائري على ضوء مبادئ البرلمان الصالح، غير أن الفارق ليس بالسعة التي سجلناها لدى مقارنة أداء البرلمان الجزائري بأداء البرلمان الفرنسي، مما يتطلب معالجة ضعف هذه الفعالية بتقديم بدائل عملية لتحقيق هذا الغرض.

كما يستخلص من مضمون المبحث المتعلق بقياس الأداء الرقابي أنه على الرغم من اختلاف آراء الباحثين حول مواصفات البرلمان الفعال، لخصوصية كل برلمان وتفرده بميزات قد لا تشابه ميزات نظائره من البرلمانات الأخرى، وليس من الغريب أو المفاجئ القول بأنه لا توجد ثمة أية مقاييس موحدة قابلة كونيا لقياس أداء البرلمان(2)، ولذلك فإن اعتماد المقاربة المقارناتية تتيح لنا استخلاص انطباع عام تقريبي نسبي عن مستوى هذا الأداء، وهو مسعى يعيقه شح وضحالة البيانات والمعلومات المتعلقة بالأداء، إضافة إلى غياب الأبحاث والدراسات السابقة التي تهيئ لمباشرة التقييم وتساعد على إنضاج العملية، والاستفاضة والتعمق في التحليل والتشخيص لاستخلاص أحكام دقيقة ومنطقية, تساعد على كشف مواطن الاختلال ومعالجتها، وقد سعيت إلى مقارنة الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري بنظيره الفرنسي الذي تتوافر فيه مواصفات البرلمان الفاعل العريق بتقاليده الديمقراطية، ومع أن العملية في حد ذاتها مجازفة، إلا أنها أتاحت لنا قياس مدى اقتراب أو ابتعاد هذا الأداء من أداء البرلمان الفرنسي، لأجد أن الهوة سحيقة بين التجربتين، إذ تتباعد النسب العددية التي تترجم هذا الأداء بين التجربتين، فمن مجموع أداء الجمعية الوطنية لم تتعد نسبة

---

1)– عمار سعيداني، حصيلة الفترة التشريعية الخامسة، المرجع السابق.

2)– أندرس ب. جونسون: تقييم البرلمان، مجموعة أدوات التقييم الذاتي للبرلمانات، الاتحاد البرلماني الدولي، **2008**، المرجع السابق، ص **4**

مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القوانين 22.02%، ولا تفوق نسبة التعديلات المودعة 1.37%، والمصادق عليها لا تتعدى 11.78%، ونسبة الحجم الزمني لجلسات المجلس إلى جلسات الجمعية لا تتعدى 15.70%، ونسبة عدد الجلسات لا تتعدى 12.96%، وفي مجال مساءلة الحكومة لم تتعد نسبة الأسئلة الشفوية 30.90%، والكتابية المودعة 0.40%، والمجاب عنها لا تتعدى نسبة 0.40%، فيما لم يؤد توظيف الجمعية الوطنية لأي من آليات إثارة مسؤولية إلى إسقاط أية حكومة، ولم يوظف المجلس الشعبي الوطني أيا من هذه الآليات طيلة الفترة الخامسة، وخلال تجربته برمتها، ونفس الضعف يعتري أداء مجلس الأمة بآليات الاستعلام.

ولعل افتقاد البرلمان الجزائري للنضج والخبرة والتجربة، وافتقاده لمناخ سياسي وثقافي مناسب يعزز قدراته على استيعاب دوره، ويدعم إمكانية تفعيل أدائه هو العائق الأكبر أمام ارتقائه إلى مستوى أداء نظيره الفرنسي.

ولئن عدت المقارنة بالبرلمان الفرنسي مبالغة أو مجانبة للصواب، فإن قياس أداء البرلمان على ضوء مبادئ البرلمان الصالح المستوحاة من البيئة العربية، والتي اشترك في وضعها خبراء وأكاديميون عرب، وتشكل هذه المبادئ معلما لتشخيص أداء البرلمان والوصول إلى تقويم أدائه، ولذلك اعتمدت هذه المبادئ معيارا للتقييم ضمن المبحث الثالث، وركزت بإيجاز على مبادئ فرعية ومؤشرات تنصب على قياس الأداء التشريعي والرقابي، لأصل إلى أن مستوى أداء البرلمان الجزائري هو دون مستوى ما تضمنته هذه المبادئ، والمؤشرات,إنما اكتشفت أن الفجوة بين طموحها وواقع الأداء هي أضيق كثيرا بالمقارنة بالفجوة بين أداء البرلمان الجزائري والفرنسي، وأن تجسيد هذه المبادئ ليس مستبعدا وليس عسيرا على المديين القريب والبعيد، إذا ما تمت المسارعة إلى إحداث تغيير بنيوي عبر إحداث توازن في التوزيع الدستوري للسلطات، وإعادة النظر في تأطير الفعل الانتخابي والحزبي والجمعوي، وانتقاء نخبة برلمانية قادرة على النهوض بهذا الأداء، وإعادة النظر في طبيعة العلاقة بين الحكومة والبرلمان بما يرسخ مرونة التعاون وتبادل الرقابة, بما يدعم فعاليته ويجسدها في الواقع.

ولأجل ذلك وأمام ضعف فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الذي تأكد من خلال قياس أدائه , فإن اعتماد بدائل لتفعيل هذا الأداء يصبح ضروريا وملحا , ويتصدر هذه البدائل الإصلاح الدستوري الذي يحل البرلمان موقعه المتقدم والطبيعي في سلم المؤسسات

السياسية، يأخذ بعين الاعتبار إعادة توزيع السلطات بما يدعم استقلالية البرلمان وتمثيليته وسيادته وفعاليته، ويقتضي التفعيل إصلاحا انتخابيا وحزبيا وجمعويا بإقرار الدستور والنصوص القانونية لهذا الإصلاح, كما أن من شروط تفعيل الأداء اعتماد بديل آخر يتمثل في تطوير مؤسسة البرلمان نفسها، تطويرها مؤسسيا ونوعيا.

وتفصيلا لذلك سنتناول بالشرح البدائل الدستورية والقانونية كبديل ومدخل لتفعيل الأداء الرقابي ضمن المبحث الثاني من الفصل الأخير، وفي المبحث الثالث منه سنتناول مقتضيات التطوير المؤسسي والنوعي لمؤسسة البرلمان ، وذلك كالتالي:

المبحث الثاني :

البدائل الدستورية والقانونية شرط لتفعيل الأداء الرقابي

إن أي تحول ديمقراطي يقتضي وجود تصاعد في قوة البرلمان، ولأنه لا يمكن الحديث عن دولة قوية ببرلمان ضعيف، ولأن مقتضيات العالمية والعولمة تفرض على البرلمانات تحديث وتطوير بنائها، وتطوير آليات عملها، لتساهم بالفعالية المطلوبة في إدارة الدولة، ولأن البرلمانات هي بحق رافعة الديمقراطية، وحاضنة التعددية، فإنه من باب أولى التركيز على تفعيل أدائها إذا كان ضعيفا، ومع أن التحديث في أداء البرلمانات الأوروبية قبل عدة عقود مضت ظل من المسلمات، فإن الحديث عنه في العالم النامي والعربي في نفس الفترة كان من باب التمني والوهم ، إذ لم يكن للبرلمان موقعه الحقيقي في تجسيد التحديث السياسي، إنما كانت الأولوية وقبل عدة عقود هي التركيز على النهوض بالمجتمعات بتغيير ظروفها المعيشية نحو الأفضل، أما الآن، وفي ظل التطورات التي تشهدها الحياة السياسية على الساحتين الدولية والعربية، فإن العناية بدراسة وتطوير وتفعيل الأداء البرلماني لم تصبح قضية محورية فحسب، إنما أصبحت مطلبا ضروريا وموضوعيا لعملية التحول الديمقراطي[1]، كما أنه من الطبيعي أن تسعى كل مؤسسة سياسية إلى تطوير نفسها بتطوير أدائها للرفع من كفاءتها, وتحقيق الأهداف التي يتوخاها المشرع من إنشائها، وإذا كان البرلمان هو المؤسسة التي تلتقي فيها إرادات المواطنين، وتستوعب تنوع هذه الإرادات, وتحتوي كل المصالح المتعارضة، ولها القابلية للتغيير، والتكيف مع الظروف والتجارب, ومع رغبات المواطنين وكسب ثقتهم باليسر والسرعة المطلوبة، فتحتل بذلك مركز

1)– د. علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص **129**.

قاعدة المؤسسات جميعا[1]، فإن المسارعة إلى إصلاحها هو من مستلزمات الإصلاح الشامل, ولكون هذا الإصلاح هو مدخل لأي تحديث, باعتبار البرلمان حلقة وصل بين مؤسسات الدولة العامة، وأداة توجيه وتصويب مسار السياسة العامة للدولة، بل هو صانعها، والإصلاح ضرورة حتمية تتبناها كل دولة تحترم نفسها، بل يعد من أوجب واجباتها، ولا ينبغي استجداؤه منها على استحياء، أو يتم اللجوء إلى تهديدها لتبادر بالإصلاح، لأن هذا الواجب هو أحد أهم بنود العقد السياسي المبرم بين الحكومة والمواطن[2]، والإصلاح هو منفذ آمن يكفل الخروج من أزمة حادة في جسد أمة استفحل الوهن والترهل في جسدها، مما ولد خمولا وتيبسا وجمودا في كل مظاهر الحياة السياسية[3]، ولا يظن أحد أن البرلمان الجزائري يخرج عن دائرة هذا الحكم، أو يكون حالة استثنائية، فقد اعترى الضعف أداءه بفعل عوامل كثيرة، وقد تأكد لنا هذا الضعف من خلال قياس أدائه، فحري بنا بحث بدائل تفعليه، ومن مقتضيات التفعيل جعله برلمانا فعالا في أدائه، وهذا لا يتحقق إلا بإصلاح دستوري للارتقاء بدوره في تطوير الحياة السياسية، ودعم عملية التحول الديمقراطي، ويتم هذا الإصلاح بإعادة النظر في تشكيل البرلمان، ودعم سلطاته، وإحداث التوازن في علاقاته مع المؤسسات الأخرى، كما يمر تفعيل الأداء بتفعيل أداء الأحزاب، لأن العمل البرلماني هو فعل حزبي بالدرجة الأولى، ولا يتأتى ذلك إلا بتعميق القيم الديمقراطية في الممارسة الحزبية، وهذا يقتضي إصلاح النظام الانتخابي، لأن الانتخابات هي التي تفضي إلى تشكيل البرلمان، وأن أي تشويه في التقنين لها وفي ممارستها لا يوصل إلى البرلمان نخبة كفؤة فاعلة, بل يؤدي إلى تشويه الأداء البرلماني , وإلى تشويه الفعل الديمقراطي ذاته.

وتتحدد البدائل الدستورية والقانونية لتفعيل الأداء الرقابي للبرلمان في ترقية مركز البرلمان وإحلاله الموقع المتقدم في المؤسسات السياسية عبر إصلاح دستوري، وبإصلاح الفعل الحزبي والجمعوي، وإصلاح الفعل الانتخابي, وهو سأتناوله في المطالب التالية:

1)– د. علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ، ص **137**.

2) – نفس المرجع ، ص **130**.

3)– نفس المرجع.

المطلب الأول:

إصلاح دستوري لأجل ترقية مركز البرلمان في النظام السياسي

ينصرف الإصلاح في شقه الدستوري إلى ترقية وتفعيل دور البرلمان في الحياة السياسية، وكذا دوره في نظام الحكم، إذ يفترض أن يكون البرلمان هو المشرع وهو المراقب، وهو صانع السياسة، وهذا في ظرف نجد فيه توجها عالميا نحو تقليص دور البرلمان في مجمل هذه المجالات[1]، وقد قاد هذه النزعة النظام الفرنسي في أواخر الخمسينات، والتي تكرست في دستور 1958 بالتأسيس لعقلنة البرلمان بدعوى الحد من سطوته وهيمنته على سلطة التنفيذ في عهد الجمهورية الثالثة والرابعة، وقد تمادى كل من الدستور والنصوص القانونية في كبح جموحه الرقابي والتشريعي على حد سواء، وإلى الحد الذي أثار حفيظة المجلس الدستوري الفرنسي ولم يتوان في العديد من المرات عن الحض والتذكير بمبدأ احترام صلاحيات البرلمان، لتأكيد ما بات يعبر عنه في أدبيات الفقه الفرنسي الحديث بمبدأ حماية حقوق البرلمان[2]، غير أن هذه النزعة لم تصب التجربة الفرنسية في مقتل فقط، إنما تعدتها إلى جزء غير يسير من البرلمانات، ومنها بعض البرلمانات العربية، والبرلمان الجزائري تحديدا, والذي تبنى هذه التجربة التي نجم عنها تعزيز سطوة السلطة التنفيذية وعلويتها، وظل البرلمان رهين قسمة غير متكافئة بين السلطتين، ومنذ بداية التجربة سنة 1963م وإلى حد الساعة، غير أن الأمر سيكون هينا لأن تجربتنا في بدايتها، لو لم يكن تبني التجربة الفرنسية مبتسرا ومبتورا ومؤولا إلى حد أفقد البرلمان الكثير من مقدراته، وجعله مؤسسة تابعة تنشط تحت مظلة الجهاز الحكومي الذي يتسم بالعلوية والسمو على سلطة التشريع, بدلا من

---

1)– "إن هذا التوجه ملحوظ في جل دول العالم، ولكن بدرجات متفاوتة، وقد كان ولا يزال محل انشغال المختصين في هذا الشأن، وقد تحدث ديرون (***De rand***) عن تدهور في موقع البرلمان في النظام السياسي، وتحدث شارليي (***Charlier***) عن تحولات في هذا المركز، كما تحدث سوفاجو (***Sauvageot***) عن تخفيض في قيمة البرلمان، وتحدث جورج بيردو (***G.Burdeau***) عن سقوط القانون وحتى الاحتقار للمجالس النيابية، ولعل مرجع كل هذه الأفكار هو المفكر (المرجع والرمز) شودار ناقور (***Chaudarnagor***) , الذي قدم دراسة بعنوان (برلمان من أجل ماذا؟), بين فيها عدم قدرة البرلمان على التكيف مع الحقائق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

ويزداد هذا التراجع والانهيار أكثر بوجود الجمعيات والنقابات التي أصبحت تنافس البرلمان في لعب دور الوساطة، والتكفل بانشغالات المواطنين، وبالشكل الفعال والمباشر". انظر: د. غوتي سعاد: البرلمان في النظام السياسي الجزائري، دورية ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الثاني جوان **2006**، ص **25**،**26**.

2)– د.زياد بارود, الإصلاح البرلماني وحقوق الإنسان، ورقة قدمت في المؤتمر السنوي الثامن للبرنامج البرلماني، المرجع السابق، ص **259**.

التساوي والتوازن في القوى، وفي كل الأحوال فإن إعادة النظر في موقع البرلمان في النظام السياسي، وفي علاقته بالسلطات الأخرى، وفي صلاحياته إزاء سلطة التنفيذ تحديدا أصبح أمرا ملحا وضروريا لإعادة الاعتبار لهذه المؤسسة، ويتاح هذا بالإصلاح الدستوري الذي ينصرف إلى ترقية مركز البرلمان وموقعه في المنظومة السياسية (في فرع أول), وبالإصلاح الحزبي والجمعوي (في فرع ثان)، وبالإصلاح الانتخابي (في فرع ثالث)، وهذا وفقا لما يأتي:

الفرع الأول:

ترقية موقع البرلمان مدخل لتفعيل الأداء الرقابي

سبق أن أشرت إلى أن المؤسس الدستوري تبنى وبشكل مبتور العقلنة البرلمانية المستوحاة من التجربة الفرنسية، فأنزلت مضامين دستور 96 الساعية إلى إحداث تغييرات مؤسساتية البرلمان منزلة التابع, بالتعدي على تمثيليته بالجمع بين الانتخاب والتعيين في تشكيل مجلس الأمة، فجعلها منقوصة , إذ لا تكتمل التمثيلية إلا إذا اصطبغت بالرضائية بين الناخب والمنتخب، إلى تأسيس غرفة ثانية تهدف إلى فرض رقابة على الغرفة السفلى بسلاح الاعتراض على القوانين، إلى التردد في الحسم بشأن الاختصاصات المسندة لمجلس الأمة، والتي لا تبوئه لا مركز المشرع المراقب، ولا المجلس الاستشاري، إلى السطو على استقلالية البرلمان في ممارسة اختصاصاته وإدارة شؤونه بنفسه، وانفراده بوضع نظامه الداخلي المحدد لسيره وتنظيمه وضبط آليات عمله، إلى التعدي على المجال التشريعي المحفوظ للغرفة السفلى، بالحد منه تأثرا بالمادة 34 من دستور 1958 الفرنسي، ومنعه أحيانا بنص المادة 121 من دستور 96, إلى تحكم سلطة التنفيذ في الإجراءات التشريعية، إلى الاستيلاء على حصة الأسد في التشريع بالأوامر والمراسيم التنظيمية المستقلة، مما يعني أن جرأة المؤسس الدستوري في إقرار التعددية والديمقراطية، وإقدامه على إنشاء مجلس الأمة، واعتماد ثنائية السلطة التنفيذية، وتوسيع المجال التشريعي للبرلمان كانت بحق لبنة في بناء دولة القانون، إلا أن هذا التأسيس كان مشوبا بالعيوب المذكورة، والتي تقتضي إعادة النظر فيها, بالشروع في إصلاح دستوري يلج إلى مركز السلطة التشريعية, ويراجع تركيبتها والاختصاصات المنوطة بها، بما يضمن للبرلمان مركزه الطبيعي، لأن الواقع يؤكد توافر الظروف المناسبة للتحرك نحو هذا الإصلاح، وهي ظروف مغايرة للظروف التي وضع فيها دستور 96، والتي كانت فترة صعبة بفعل الأزمة السياسية الحادة التي مرت بها البلاد بدءا من سنة 1991، كما أن المناخ السائد في العالم العربي الذي بتحرك لإحداث

التغيير في أنظمة الحكم , بإسقاط السائد منها أو إصلاحه، ، الأمر الذي يشجع على الولوج إلى إصلاح دستوري يعيد النظر في موقع البرلمان في النظام السياسي[1]، بدعم تمثيليته واستقلاله ومصداقيته وسيادته ، وبإعادة توزيع السلطات وإنشاء روابط بينها تتيح تفعيل أداء البرلمان وفقا للإطار المرسوم له, وبإعادة النظر في صلاحيات البرلمان إزاء السلطة التنفيذية ، ويتم التطرق لذلك وفقا لهذا التفصيل:

أولا :الإصلاح الدستوري لأجل برلمان تمثيلي ومستقل

يتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى الأخذ بالعقلنة البرلمانية[2] , التي يؤسس لها النظام المختلط , وتأثرا بالتجربة الفرنسية, فالبرلمان بهذا المعنى مقيد في اختصاصاته ومحيد نسبيا في ممارسة أدواره ووظائفه، وفاقد لجل الإمكانات الدستورية للقيام بهذا الدور، ومفتقر لشروط وظروف الأداء الفعال لدوره التشريعي والرقابي، ولئن وسع الدستور مساحة الاختصاص التشريعي لديه، ودعمه بغرفة ثانية، وأولى عناية ملحوظة بآليات رقابته على الحكومة، وفتح له منافذ لتعميق دوره في الدبلوماسية البرلمانية، إلا أن ذلك لم يصبغ عليه صفة البرلمان التمثيلي والمستقل والسيد، مما يعني أن التحرك الدستوري لتمكينه من اكتساب هذه الصفات أصبح ضرورة ملحة، و يتم ذلك وفقا لهذا التصور:

1- الإصلاح لأجل برلمان تمثيلي

يكون البرلمان تمثيليا إذا كانت لديه القدرة على تمثيل القوى السياسية والاجتماعية, فينظر إلى هذا التمثيل على أنه نوع من المشاركة الشعبية في صنع القرارات , مما يحقق

1- "لا شك أن الرغبة والإرادة السياسية متوافرتين لدى أعلى هرم في السلطة ولدى الطبقة السياسية للقيام بعملية الإصلاح، وتتداول وسائل الإعلام حاليا استعدادا من رئيس الجمهورية للمبادرة بالإصلاح، وبهذا الخصوص قال الرئيس في خطاب قرأه المستشار بالرئاسة محمد علي بوغازي بمستغانم بمناسبة عيد النصر يوم **19** مارس **2011** ما يلي: "إن رفع حالة الطوارئ خطوة جديدة يخطوها الوطن في اتجاه إزالة كل الآثار الناجمة عن سنوات المحنة والابتلاء، وهي صفحة جديدة على صعيد المضي بالإصلاحات الشاملة التي لا يكتمل عودها ولا يستقيم قوامها إلا إذا أخذت الإصلاحات السياسية نصيبها من الرعاية والاهتمام" انظر: مدني بغيل، بوتفليقة يؤكد نيته في إجراء إصلاحات سياسية، جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ **20** مارس **2011**, العدد رقم **6300**، وهو ما أكده الرئيس في خطابه عشية **15** أفريل **2011** إذ وعد بإجراء إصلاح شامل يبدأ بإعادة صياغة البنية التشريعية، والانفتاح على التيارات السياسة والفكرية، ومراجعة قانون الانتخابات والأحزاب والجمعيات لدعم هذا الإصلاح وتجسيده عمليا".

2- " إن البرلمان الجزائري مقيد ومؤطر أكثر مما هو معقلن, لأن العقلنة عبارة يستعملها رجال القانون الدستوري الفرنسي للدلالة على عقلنة وضعية مفرطة، ويعني الإفراط الانحراف عن الخط القيادي الأولي، ويعني التسلط، فدستور **58** الفرنسي فرض العقلانية على البرلمان المتسلط في الجمهورية الثالثة والرابعة، أما البرلمان الجزائري فلم يسط ويتسلط بعد على سلطة التنفيذ حتى يعقلن" انظر: د.غوتي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص **24**.

نوعا من الرضا والارتياح لهذه القرارات مما يكفل تأييدها شعبيا , فالبرلمان بهذا المعنى هو المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية, بينما يقتضي من البرلمان ليكون كفؤا أن يكون قادرا على أداء أدواره والمهام المنوطة به وبدرجة من الإتقان التي تتناسب مع وظيفته, ويستمد البرلمان الصفة التمثيلية لكونه يمثل الشعب مصدر السلطة، وعبره يتم التواصل بينهما، ولا حديث عن برلمان فعال إلا إذا كان ممثلا للمجتمع تمثيلا صحيحا وعادلا، غير أن النص الدستوري على انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، وتعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية باستعمال سلطته التقديرية الواسعة في التعيين، وفي غياب رسوخ قيم الديمقراطية داخل الأحزاب بالبرلمان، وافتقار المجلسين لنسبة غالبة من النخبة القادرة على تعميق مفهوم التمثيلية وتجسيدها في الواقع، والاعتداد بالاعتبارات الحزبية دون الاعتبارات التمثيلية في الممارسة، يجعل شرعية المجلسين على المحك، كما يجعل شرعية مجلس الأمة مشوبة بانعدام الرضائية الكاملة للتدخل الصريح في اختيار ثلث أعضائه، ولذلك فإن إعادة النظر في التركيبة العضوية لمجلس الأمة باعتماد الانتخاب وحده آلية لاختيار الأعضاء، وإيجاد آليات لتحقيق قيم الديمقراطية داخل الأحزاب، وإدراج شرط المستوى التعليمي العالي للترشح، يتيح اختيار نخبة كفؤة[1] قادرة على التمثيل وعلى الأداء الفعال والمبدع والجاد والمثمر, تعد ولا شك من المؤشرات الثمينة للإصلاح.

2- الإصلاح لأجل برلمان مستقل

يقتضي تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون البرلمان مستقلا في ممارسة وظائفه من دون حصر أو تحييد أو تضييق أو تقييد من باقي السلطات، كما يقتضي المبدأ توسيع مجال اختصاصاته، والاستقلالية في ممارستها وضمن الحيز المسموح به، وكذا انفراده في إدارة شؤونه بنفسه، غير أن الدستور الجزائري يرسم للبرلمان حيزا ضيقا أفرز ضيقا في الاختصاص والاستقلالية، وإن كان منطوق المواد 15، 16، 17 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمادتان 89 ، 90[2] من النظام الداخلي لمجلس الأمة

1)- "تقدم 29 نائبا من المجلس الشعبي الوطني بمقترح قانون لمراجعة قانون الانتخاب، ومن ضمنها اقتراح يقضي باشتراط الشهادة الجامعية بنسبة 50% على قوائم المترشحين للانتخابات المحلية، و 70% على المترشحين للعضوية في البرلمان، انظر: ح. سليمان، إجبارية المستوى الجامعي في قوائم المترشحين، جريدة الخبر اليومية الصادرة بتاريخ 22 مارس 2011، العدد رقم 6302.

2)- انظر المواد 15، 16، 17 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادتان 89، 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

تصب جميعها في تجسيد استقلالية معتبرة للبرلمان في إدارة شؤونه، كما يستفيد المجلسان من إمكانية العمل المطلوبة، ومن طاقم إداري متميز تتيح له خبرته حسن إدارة المجلسين بما ييسر مهامهما، فإن استقلالية البرلمان في ممارسة اختصاصاته ظلت معيبة ، وعبر التجربة الدستورية، بفعل سطوة سلطة التنفيذ على الاختصاصين الأصليين للبرلمان وهما التشريع والرقابة، فقد قيد الدستور الاختصاص الأول بموجب نص المادة 122 منه، لما حدد مجالا محددا للتشريع، وقيد الاقتراح بالشروط المنصوص عليها في المادة 121، علاوة على الشرط الشكلي المتعلق بنصاب الاقتراح المنصوص عليه في المادة 119[1]، فيما لا يجيز الدستور لمجلس الأمة اقتراح أو تعديل القوانين إلا عبر اللجنة المتساوية الأعضاء، كما انصب مضمون النظامين الداخليين والقانون العضوي 99-2 على التحكم في الإجراءات التشريعية عبر تحديد نظام الجلسات بموجب المواد 16،17، 18 من القانون العضوي، وتخويل الحكومة حق اقتراح التعديل بالتساوي مع النواب واللجنة المختصة طبقا للمادة 28 من نفس القانون، والمادة 61[2] من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني, وتقييد الحق في التصويت طبقا للمادتين 37، 38 من القانون العضوي[3]، وقيد المجلس الدستوري كمشرع مشارك[4]، إضافة إلى الحد من استقلالية البرلمان في وضع نظافة الداخلي بخضوعه وجوبا للرقابة على الدستورية، وخضوعه للقانون العضوي الذي يعد مشروعا حكوميا خالصا[5]، ناهيك على استحواذ رئيس الجمهورية على حيز هام من الاختصاص التشريعي، فقد أتاح له الدستور إمكانية التشريع بالأوامر[6]، وكذا عن طريق المراسيم التنظيمية المستقلة، لذلك فإن إصلاحات دستورية تدعم استقلالية البرلمان في ممارسة اختصاصه, وفي إدارة شؤونه هي أكثر من ضرورية للدفع نحو تحقيق فعالية الأداء ويتم ذلك من خلال:

---

1)- انظر المواد 119، 121، 122، من دستور 96

2)- انظر المواد 16، 17 , 18 من القانون العضوي، والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

3)- د. غوتي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 27، 28.

4)- نفس المرجع، ص 28.

5)- د. غوتي سعاد، البرلمان في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ، ص 27.

6)- "أخذت هذه العبارة من الدستور الفرنسي الذي يعد الأمر في منظوره تشريع استثنائي في موضوع محدد وفي مدة محددة, وبصفة متشددة وآمرة، بينما للأمر مفهوم مختلف في النظام الدستوري الجزائري، فهو متأثر بنظم الأوامر لسنة 1965، فهو تشريع غير استثنائي وينافس ويكمل التشريع البرلماني" د. غوتي سعاد، نفس المرجع، ص 29.

ا- توسيع حيز المجال التشريعي بفك القيود الشكلية والموضوعية في مجال اقتراح القوانين وإلغاء إجراء عدم القبول المنصوص عليه في المادة 121 من الدستور.

ب- تقليص الحيز الذي يستحوذ عليه رئيس الجمهورية عبر التشريع بالأوامر والمراسيم التنظيمية المستقلة بضبطها وجعلها تقتصر على مواضيع محددة، وليس إلى الحد الذي ينافس فيه البرلمان في هذا المجال.

ج- لتأكيد الاستقلال في المجال التشريعي يقترح إعطاء الأولوية للبرلمان في التحكم في الإجراءات التشريعية بإعادة النظر في صياغة المواد 16، 17، 18، من القانون العضوي، وإزالة أو تخفيض الاشتراط الكمي لاقتراح القوانين المنصوص عليه في المادة 23 من نفس القانون.

د- الحد من سطوة اللجان في التعديل والمناقشة، ونقل جزء من النقاش إلى الجلسة العامة، فلجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني تهيمن على التعديل وتحتكره[1] بدلا من النواب المقيدين باشتراط تقديم التعديل من 10 نواب وفقا لنص 28 من القانون العضوي والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني, ولئلا تترسخ النزعة نحو التمركز واحتكار التشريع والانغلاق على الهيئة الجماعية التمثلية للمجلس.

هـ- بسط سيادة الغرفتين في وضع نظامهما الداخلي كشأن برلمانات الدول المتطورة, والتوجه إلى وضع قانون ناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان, بالشكل الذي يدعم القانون الداخلي لكل غرفة بدلا من تقييده والحلول محله.

و- رفع القيد عن إجراء مناقشة وتعديل نصوص الأوامر المعروضة على المجلس والمنصوص عليها في لمادة 38 من القانون العضوي بحذف (بدون من مناقشة، لا يمكن تقديم أي تعديل).

وفي المجال الرقابي نسجل تواجد الحكومة في جل إجراءات العمل الرقابي, وتحكمها في المصير الذي يؤول إليه توظيف هذه الآليات، الأسئلة والاستجواب والتحقيق البرلماني, علاوة على التصدي للمجلس الشعبي الوطني بآلية الحل في حال توظيفه الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة, وحتى وإن كانت جل النظم تقرن حل المجلس النيابي بسحب الثقة من

---

1)- "منذ سنة **1978** وحتى سنة **1987** بلغ عدد تعديلات اللجنة المالية على قوانين المالية **503** تعديلا في مقابل **87** تعديلا من النواب أي بنسبة **17.29%** والنسبة لم تتغير إلا نسبيا خلال الفترات التشريعية اللاحقة وإلى حد الساعة" انظر: بوكر إدريس، الغوتي سعاد، ينات عبد المجيد، رباح محمد، المرجع السابق، ص **19**.

الحكومة وإسقاطها، إلا إن المجلس الشعبي الوطني يبقى مكبلا بقيد إمكانية الحل في كل خطوة يخطوها نحو الحكومة, ومخاطبتها وتحميلها تبعة إخلالها بالمهام المسندة إليها, وقيده أكثر لما اعتمد مسؤولية الحكومة التضامنية بموجب نص المادة 81 "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله، وبموجب الفقرة السادسة من نص المادة 84 وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة, فيما لم يعتمد المسؤولية الفردية لأحد الوزراء أو لمجموعة منهم كمخرج يحمل فيه البرلمان الوزير أو الوزراء وزر إخلالهم بمهامهم ويتفادى في نفس الوقت عاقبة الحل، فاستقلالية البرلمان في المجال الرقابي منقوصة،تصطدم بالتضييق والتقييد والتعقيد, واستحواذ الحكومة على جل إجراءات ممارستها،وتسلط الأغلبية المساندة للحكومة في البرلمان, والتهديد المقنن لوجود المجلس إذا اتجه إلى إثارة مسؤولية الحكومة, ولذلك فإن توسيع فضاء الاستقلالية في المجال الرقابي يمر عبر:

1- الإقرار الدستوري لآلية الأسئلة الاستعجالية لتعميق وإثراء العمل الرقابي بهذه الآلية.

2- الإبقاء على توظيف اللائحة على أن لا يقترن إعمالها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة فقط.

3- عدم ربط طلب التصويت بالثقة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة وفتح المجال لإعماله بمناسبات أخرى.

4- إحلال آلية الاستجواب محل آلية ملتمس الرقابة لإثارة مسؤولية الحكومة.

5- الإقرار الدستوري للمسؤولية الفردية إلى جانب المسؤولية التضامنية.

6- الإلزام الدستوري للحكومة بتقديم العرض المتضمن استعمال الاعتمادات المالية , والقانون المتضمن تسوية ضبط الميزانية المنصوص عليهما في المادة 160 من الدستور, وكذا القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في المادة 123 فـ6 من الدستور.

الفرع الثاني:

إعادة توزيع السلطات لتفعيل أداء البرلمان

من مقومات قيام النظام الديمقراطي وجود سلطة تشريعية مستقلة تحقق نمو هذا النظام وازدهاره، وتحدث التوازن بين السلطات،بما يشكل قيدا على تركيز السلطة والاستئثار بها

والتوجه إلى إساءة استعمالها، غير أن نظامنا وعبر تجربته لم يشهد تغيرا نوعيا في توزيع السلطات، بل إن المؤسس الدستوري لم يتجه أصلا إلى اقتسام حقيقي للسلطات، فضلا عن إقرار تداولها، وقد ظل الفاعل المتميز الوحيد في الممارسة السياسية هو رئيس الجمهورية، وقد حافظت الدساتير المتتالية على نفس التوجه، كما لم تتغير النظرة إلى السلطة التشريعية إلا بشكل نسبي في دستور 96، ولم تأت التعددية التي أقرها بجديد في هذا المجال، ومع التوجه الدولي إلى التغيير في بداية التسعينات نحو دمقرطة العمل السياسي أصبح وجود برلمان وأحزاب سياسية هو رهان نظامنا السياسي، ولكن ليس لأجل التخلي عن الاستئثار بالسلطة، فالرئيس هو المشرع الحقيقي عبر الأوامر والمراسيم، وهو الذي بوسعه إنهاء مهام البرلمان أو الإطالة في عمره[1]، وهو من يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وفي المقابل ليس للبرلمان أي تأثير على الرئيس.

كما نلحظ اختلالا في تقاسم السلطة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول فهذا الأخير لا يعدو أن يكون منسقا ومنفذا لمخطط عمل الحكومة, طبقا لأحكام المادة 83 من الدستور "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني", فتقسيم السلطة إذا صح القول بأنه تقسيم يظهر برلمانا منقوص الصلاحيات في التشريع والرقابة، وحكومة يستحوذ الرئيس على جل صلاحيتها، مما يعني صلاحيات مضخمة للرئيس في مقابل تقلصها وضعفها لدى البرلمان والحكومة، مما يستدعي إعادة النظر دستوريا في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وتوجيه التغييرات المطلوبة لإعادة الاعتبار للبرلمان، بجعله سلطة فعلية, وليس هيئة تابعة خاضعة، ويمر ذلك عبر تقوية العناصر التي تدعم البرلمان في علاقته مع السلطة التنفيذية, , وكذا دعم صلاحيات الوزير الأول بتقليص صلاحيات الرئيس لصالح الحكومة التي يجب أن تنبثق من أغلبية المقاعد في البرلمان, وهذا من شأنه أن يرتب نتائج سياسية وقانونية تصب في اتجاه تقوية مركزها, وبما يكفل التوازن المطلوب بين السلطات.

الفرع الثالث:

تقوية صلاحيات البرلمان إزاء سلطة التنفيذ

إن ما عمق أفول القدرة التشريعية والرقابية للبرلمان واضمحلالها،هو استئثار سلطة التنفيذ بجل السلطات، فقد ظل الرئيس وعبر التجربة الدستورية في ظل وحدة السلطة أو في ظل

1)– د.صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري. دار قرطبة – الجزائر، سنة **2006**، ص **70**.

التعددية, هو الهيئة المستقلة والسامية على بقية السلطات، وإذا كان من مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات أن تستقل كل سلطة باختصاصها، وأن تمتلك كل منها آليات للتأثير في الأخرى, ووقفها عند التجاوز (السلطة تحد السلطة)، فإن تجسيد المبدأ في نظامنا قد لحقه التأويل، واصطدم بالعلوية المدسترة لسلطة التنفيذ أدت إلى تضخم في سلطات الرئيس على حساب البرلمان، وبالرجوع إلى دستور 96 لاستقراء اختصاصات البرلمان إزاء سلطة التنفيذ نجد أن قدرته على التأثير على الرئيس متواضعة إلى حد الأفول، فليس للبرلمان أي تأثير في تعيين رئيس جمهورية وإنهاء مهامه، فهو ينتخب بالاقتراع السري والمباشر طبقا لأحكام المادة 71 من الدستور، وهو بمنأى عن إثارة مسؤوليته الجنائية، فمحاكمته تؤول إلى محكمة عليا للدولة بموجب نص المادة 158 من الدستور، ولا شأن للبرلمان باتهامه أو محاكمته، ولا دخل للبرلمان في تعيين أعضاء الحكومة، وإنهاء مهامهم، إنما خول الدستور ذلك للرئيس بموجب الفقرة الخامسة من نص المادة 77، والمادة 79، ولا دخل للبرلمان في ممارسة الرئيس لسلطته السامية طبقا لأحكام المادة 72، وفي ممارسة الاستفتاء بموجب الفقرة العاشرة من المادة 77، وله أن يشرع بالأوامر والمراسيم التنظيمية، وهو من يقرر السياسة الخارجية ويوجهها طبقا للفقرة الثالثة من نص المادة 77، وهو الذي بوسعه حل المجلس الشعبي الوطني بموجب نص المادة 129 من الدستور، بينما تبدو أدوات تأثير البرلمان على الرئيس أقل قوة، فللبرلمان إثبات حالة شغور منصب الرئيس بموجب أحكام المادة 88، وتولي رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة عند شغور منصب الرئيس أو استقالته، فيما يبقى دور البرلمان استشاريا غير ملزم للرئيس في حالة إعلان حالة الطوارئ أو الحصار بنص المادة 91، أو إعلان الحالة الاستثنائية بنص المادة 93، وتقرير التعبئة العامة بنص المادة 94، وإعلان الحرب بنص المادة 95 من الدستور، فيما لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بموافقة البرلمان، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 91.

بينما هناك آليات تسمح للبرلمان بالتأثير على الحكومة وعلى الرئيس بعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، وبإصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة أو رفض التصويت بالثقة للحكومة لدى تقديم بيانها للسياسة العامة، أو بتصويب أداء الحكومة وترشيده, بتوظيف آلية الأسئلة أو التحقيق أو الاستجواب أو آلية الاستماع, كما لم يمرر المجلس اقتراحات قوانين تخالف توجه الحكومة وبرنامج الرئيس، ولم يعترض على مشاريع

قوانين الحكومة, فيما اعترض مجلس الأمة بشكل جزئي أو كلي على ستة قوانين منذ بدء تجربته.

إن ضعف تأثير البرلمان على الحكومة أخل بالتوازن بين السلطات, وشكلت قوة التأثير لدى الرئيس مساسا باستقلالية البرلمان، الأمر الذي أدى إلى تراجع مصداقيته وتقهقرها لدى المجتمع، مما يستدعي إعادة النظر دستوريا في صلاحياته, بتقوية العناصر التي تدعمه في التأثير على السلطة التنفيذية، وإرساء أسس واضحة للتعاون وتبادل الرقابة، لكفالة تفعيل الأداء.

غير أن الإصلاح الدستوري في هذا المجال لا يكفي وحده، فالديمقراطية لا تبنى باعتماد الدستور لقواعد تأسيسية ديمقراطية؛ ما لم تؤخذ بعين الاعتبار مقومات الإصلاح[1] عبر إصلاح الفعل الحزبي والجمعوي، وهو ما سأعرضه ضمن هذا المطلب:

المطلب الثاني:

إصلاح الفعل الحزبي والجمعوي:

لا يكفي إحلال البرلمان دستوريا موقعه الطبيعي بدعم مركزه إزاء رئيس الجمهورية والحكومة، إنما ينبغي أن يتم ذلك بالموازاة مع استيعاب الأحزاب لدورها في تعميق قيم الديمقراطية، وإمداد البرلمان بنخبة كفؤة قادرة على التمثيل العادل للمجتمع، وهذا مشروط بإحداث تغيير جذري في الفعل الحزبي بما يفعل أداء البرلمان، وهذا يبقى مرهونا بالمساحة التي وفرها الدستور للتعددية السياسية والحزبية[2]، ومدى تلاؤم الممارسة مع القيم الديمقراطية، ومدى تلاؤم البنية المؤسسة مع تفعيل وتعميق هذه القيم.

---

1)- د.صالح بلحاج، المرجع السابق، ص **169**.

2)- "يشير مفهوم التعددية السياسية إلى مشروعية تعدد القوى السياسية وحقها في التعايش والتعبير عن نفسها، والمشاركة في التأثير على القرار السياسي في مجتمعها، وهي بهذا المعنى إقرار واعتراف بوجود التنوع في القيم والممارسات". انظر: عمر عبد الكريم سعداوي، التعددية السياسية في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية الصادرة في أكتوبر سنة **1999**، العدد **138**، ص **56**.

- أما مفهوم التعددية الحزبية فيشير إلى الحرية الحزبية، بمعنى أن يعطي أي تجمع ولو بشروط، الحق في التعبير عن نفسه، ومخاطبته الرأي العام بصورة مباشرة، لأجل تحقيق الوصول إلى السلطة، أو المشاركة فيها، أما المعنى الخاص للتعددية الحزبية فيشير إلى وجود ثلاثة أحزاب أو أكثر كل منهما قادر على المنافسة السياسية, والتأثير على الرأي العام من خلال تنظيم دائم وثابت". انظر: د.أحمد نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة مؤتة، الأردن، سنة **1999**، ص **315**.

غير أن ربط تعريف التعددية الحزبية بالحرية ليس صحيحا في كل الأحوال إذ لا تتضمن التعددية تلقائيا الحرية , بل يمكن أن تكون الأحزاب تحت هيمنة حزب واحد أو تجمع للأحزاب أو تحت هيمنة السلطة أو حزب السلطة.

ولأن للأحزاب دورا مؤثرا في رسم السياسة العامة وصناعة القرار، إذا ما اكتسبت الموقع الطبيعي لها في المؤسسات السياسية، وفي البرلمان تحديدا، ولأن العمل البرلماني هو فعل حزبي بالدرجة الأولى، فإن المؤسس الدستوري أقر لأجل ذلك حرية النشاط السياسي بموجب نص المادة 40 من دستور 89, غير أن هذا الإقرار اصطبغ بالعمومية والغموض والتساهل في الشروط، وسمى الأحزاب بالجمعيات ذات الطابع السياسي، مما أفرز نتائج سلبية عبر الممارسة، وفجر أزمة سياسية حادة عشية الانتخابات التشريعية التعددية الأولى, الأمر الذي أدى إلى مراجعة شاملة للنصوص والقوانين التي تحكم النشاط السياسي في الجزائر، ومنها المادة 40 من دستور 89، ولكن ليس بغرض التخلي عن مبدأ حرية التعبير السياسي، وحق تأسيس الأحزاب، والضمانات التي تحمي هذا المبدأ أو تجاوزه، إنما اضطر المؤسس الدستوري إلى تنقيح هذه التجربة نحو الأفضل[1]، بتفادي السلبيات التي أفرزتها المادة 40 من دستور 89, وذلك بالتوسع في ضوابط وشروط إنشاء الأحزاب، ومراجعة قانون الأحزاب، وقانون الانتخابات، وقانون الجمعيات غير السياسية.

ومن ضمن ما شملته المراجعات ما تضمنته المادة 42 من الدستور، والتي يستخلص منها توجه المؤسس الدستوري إلى تشديد ضوابط وشروط إنشاء الأحزاب السياسية، لمواجهة ظاهرة التضخم في إنشائها، والذي بلغ بداية التجربة ما يفوق 60 حزبا سياسيا، وتوخي توضيحا أكثر لشروط العمل السياسي، ومنع الأحزاب من توظيف مكونات الهوية الوطنية لأغراض سياسية، ومنع العنف والإكراه والمساس بالطابع الجمهوري في الممارسة[2]، كما أكد في الفقرة الأخيرة من المادة 42 على الإحالة على قانون الأحزاب, مما يعني مزيدا من الضوابط والقيود[3]، وبعد مرور سنة من صدور قانون الأحزاب، فشل جزء هام، من الأحزاب في التقيد بالإجراءات والشروط الصادرة في هذا القانون بفشلها في عقد مؤتمراتها التأسيسية، الأمر الذي أدى إلى حل ثلاثين حزبا منها بقرار إداري[4]، أما الباقي فلم تبوئه النصوص

---

1)- د.مسعود شيهوب، القوانين المؤطرة للنشاط السياسي في الجزائر، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد السادس، سنة **2008**، ص **113**.

2)- تنص الفقرة **3** من المادة **42** وما بعدها من دستور **96** على مايلي: "... وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور لا يجوز تأسيس الأحزاب على أساس ديني ولغوي، أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي، ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة"، ونصت الفقرة الأخيرة من نفس المادة على مايلي: "لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما".

3)- د.مسعود شيهوب، نفس المرجع ، ص **94**.

4)- د.صالح بلحاج، المرجع السابق، ص **144**.

والممارسة المكانة التي تجعل منه الفاعل المؤثر في العمل البرلماني إذا وصل إلى البرلمان، وبالتالي التأثير في الأداء الحكومي، مما يستلزم مراجعة لنصوص المؤسسة للأحزاب (في فرع أول)، وإفساح المجال لتعميق الديمقراطية في الممارسة الحزبية (في فرع ثان)، وتعزيز دور الفعل الجمعوي لدعم الفعل الحزبي (في فرع ثالث)، لأجل تفعيل أداء البرلمان والأداء الرقابي تحديدا, وهو ما سنفصله فيما يلي:

الفرع الأول:

مراجعة النصوص لأجل إصلاح الفعل الحزبي

لا يتوقف تفعيل أداء البرلمان على تطبيق نظامه الداخلي، وتوظيف الرخص المتاحة له دستوريا فقط، إنما يستلزم أيضا تفاعله مع الأحزاب السياسية, لرفع قدرته على تحمل درجة عالية من التنوع، واحتواء المصالح المتعارضة، والتكيف مع التغيير[1]، فيضمن بذلك ثقة المواطن بشكل يسير وسريع، ولأن الأحزاب هي أحد أهم الأدوات الفاعلة التي تجسد التمثيلية والمشاركة السياسية، والمدخل الطبيعي لتحقيق الديمقراطية، فإنه من باب أولى إحلال الأحزاب المكانة الطبيعية لها في البرلمان، غير أنه وأمام تواجد البرلمان الجزائري في بيئة لا تشجع على التغيير السياسي والعمل الحزبي, بفعل تراكمات فترة الأحادية التي أثرت سلبا على مستوى الثقافة السياسية والسلوكية والقيمية لدى جزء غير يسير من أفراد المجتمع، وأمام التضييق الدستوري على تشكيل الأحزاب السياسية بالنص الصريح، وبالإحالة على القانون، وبامتناع الحكومة عن اعتماد الأحزاب الجديدة ومنذ فترة طويلة، فإن كل ذلك يبقى عائقا أمام تطوير أداء الأحزاب والذي يؤدي إلى تطوير نوعي في أداء البرلمان.

ولعل هذا التضييق هو عامل من عوامل كثيرة أدت إلى فشل الأحزاب في تحقيق وتجسيد المطالب الكبرى للمجتمع، فأضعف ذلك صلتها بالمجتمع، وجعل الأحزاب الكبرى منها في وضع المؤيد للسلطة أو في وضع تتواجد فيه في السلطة والمعارضة، فتتواجد في الحكومة أو حولها، فهي في النهاية مساندة أو ممثلة للسلطة[2]، مما يشكك في استقلاليتها ويجعلها امتدادا لتوجه الحكومة، ففقدت بذلك قدرتها على اتخاذ القرارات والمواقف التي تؤكد

---

1)– د. علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص 137.

2)– "مثال ذلك أحزاب التحالف الرئاسي أو أحزاب الأغلبية التي تتشكل من حزب التجمع الديمقراطي، وحزب جبهة التحرير الوطني، وحركة مجتمع السلم، وقد تشكل هذا التحالف بمناسبة ترشح السيد عبد العزيز بوتفليقة للانتخابات الرئاسية لسنة 2004، وقد أعلن عن ميلاده بتاريخ 16 فيفري 2004 على قاعدة الالتفاف حول برنامج رئيس الجمهورية ومساندته، وهذا على الرغم من اختلاف رؤى هذه الأحزاب واختلاف مرجعياتها وخلفياتها الفكرية والسياسية ".

استقلاليتها، أما الأحزاب الصغيرة والضعيفة التمثيل فإن محاولاتها للاقتراب من المجتمع لدعم تمثيلها يصطدم بالكثير من الممنوعات، والتهميش والتقزيم بالوسائل المختلفة، فكل هذه المظاهر تجعل من الأحزاب جزءا من تشكيل الوضع السائد وترسيخه، عوض العمل على تغييره نحو الأفضل.

غير أن هذا الحكم لا ينطبق على كل الأحزاب، فهناك أحزاب تعبر بصدق من على المنبر البرلماني عن معارضتها، وتبدو مساعيها إلى التغيير حثيثة، غير أنها قليلة، وتعلم أن ضعفها وقلة حيلتها لا تسمح لها ببلورة مواقف تؤثر بواسطتها على الأداء الحكومي، وتصوبه وترشده.

وأمام هذا الوضع فإن المؤسس الدستوري مدعو إلى ضمان تأسيس الأحزاب على اختلاف تياراتها مادامت غايتها الممارسة السلمية والمشروعة، وبوسائل نبيلة عبر إعادة النظر في نص المادة 42 بما يضمن إزالة القيود على التأسيس وعلى الممارسة الحزبية والإعلامية والجمعوية منها، بدءا بإسناد اعتماد الأحزاب لجهة قضائية محايدة، كشأن الكثير من الدول الديمقراطية، بدلا من إسناد الاختصاص لوزارة الداخلية[1]، وإعطاء مساحة للأحزاب في وسائل الإعلام الثقيلة تتيح للأحزاب الكبرى نشر الوعي السياسي لدى الجماهير، وللأحزاب الصغرى التعريف بنفسها والإفصاح عن توجهات وغايات ومضامين برامجها، وكذا تشجيع انخراط الشباب في الممارسة الحزبية، والذي من شأنه أن يساعد على توعيته وتنشئته على المشاركة بمنأى عن التمرد والاندفاع إلى معاداة كل ما يأتي من السلطة، وتعويده على اعتماد المواقف البناءة والتخلص من السلبية والانزواء، وبالمقابل تشجيع الشخصيات الكفأة المثقفة على المشاركة في العمل الحزبي للاستنارة بأدائها وخبرتها وحكمتها وإبداعاتها لبلورة مشروع بناء يساهم في صنع مستقبل زاهر، ويبعث دماء جديدة في الممارسة الحزبية فيحقق حيويتها وفعاليتها, ولا يتأتى ذلك إلا بمراجعة القانون العضوي للأحزاب السياسية , وبما يجسد هذه المقترحات عمليا.

1)- " لوزارة الداخلية دور هام في الاعتراف بالأحزاب السياسية بنص المادة 12 من القانون العضوي للأحزاب السياسية، وفي تعليق نشاط الحزب إذا لم يكن معترفا به, بموجب نص المادة 36 من نفس القانون، وإذا كان الحزب معترفا به فلابد لمنع نشاطه (حلا وتعليقا) من حكم قضائي بدعوى من وزير الداخلية طبقا للمادة 37 من نفس القانون، فيما تتناول المواد من 38 إلى 41 منه العقوبات التي تفرض على الأحزاب". انظر: الأمر رقم 09/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 والمتعلق بالأحزاب السياسية.

الفرع الثاني:

تفعيل الممارسة الحزبية

تنص المادة 11 من قانون الأحزاب الصادر سنة 97 على أنه "يجب أن تقوم قواعد التنظيم الداخلي للحزب وعمله على أساس المبادئ الديمقراطية"، غير أن ممارسات غالبية الأحزاب في الجزائر تفتقر إلى المرونة في التداول على قياداتها، وأكثريتها مطبوعة بالتصلب التنظيمي والهيكلي[1]، ويرأسها نفس الأشخاص منذ نشأتها، كما لم تكن يوما الديمقراطية داخلها من الأولويات أمام الاعتبارات الانتخابية والسياسية[2].

وقد نجم عن غياب التداول على القيادة حدوث انشقاقات وأزمات أثناء انعقاد مؤتمراتها لتجديد هياكلها، وأصبح في مثل هذه المناسبات حدوث التصدع أو الانقسام إلى تيارين تصحيحي أو تقويمي, وتيار يؤيد قيادة الحزب القديمة أمر طبيعيا، كما شهدت بعض الأحزاب مؤامرات وانقلابات استهلكت جهدها ووقتها ومقدراتها في الصراعات الداخلية، بدلا من توسيع وتعميق مشاركتها السياسية وتوسيع قاعدتها، فاصطبغت الممارسة بغياب الديمقراطية داخل الأحزاب، إضافة إلى افتقار برامجها إلى الرؤية السليمة لمختلف أزمات ومشاكل المواطن الاجتماعية، وكذا تصورها الإيجابي البناء للتنمية بأبعادها المختلفة، وكذا غياب البدائل والحلول لمختلف المسائل المطروحة محليا ووطنيا لديها، وخلو برامجها من القضايا السياسية والجوهرية[3]، كما لا تتضمن هذه البرامج رؤية واضحة للنظام الأسلم للحكم، ولا تتضمن تصورا دقيقا ومنطقيا لحل الأزمات، وقد نجم عن هذا غياب النقاش لديها, وخفوته أحيانا حول المسائل المرتبطة بالإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي، كما لم تتخلص الأحزاب الوطنية من خطابها التقليدي الذي لا يلقى قبولا من غالبية أفراد المجتمع، وتحاول الأحزاب الديمقراطية فرض حلول قسرية على المجتمع، فيما لا تتضمن برامج الأحزاب الإسلامية اتجاها واضحا في إدارة الدولة، أو التأكيد على قدرتها الاقتراحية لتحريك قاطرة التنمية، أو أي حلول تتيح تحقيق الاستجابة لمطالب المجتمع، فغيب هذا الوضع كل نقاش يرسم معالم التحول الديمقراطي.

---

1)– عبد القادر عبد العالي، الأحزاب السياسية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية المنعقد يومي 16، 17 ديسمبر 2008، قسم العلوم السياسية، جامعة الشلف.

2)– نفس المرجع.

3)– نفس المرجع.

فالأحزاب بهذا المعنى لا تلعب دور الوساطة بين المجتمع والسلطة، إنما تبدو بهذه الممارسات وكأنها امتداد للسلطة[1]، ففقدت مصداقيتها، وأضعفت روابطها بالمجتمع، مما أدى إلى عزوف المواطنين عنها لفشلها في الاستجابة لمطالبهم عبر البرلمان، وهو ما أدى إلى فشل النظام الحزبي في استمالة الناخبين لخطابه[2]، وأوقف هذا الفشل عجلة الحراك السياسي.

ومن سلبيات العمل الحزبي في الجزائر هيمنة القيادات، وغلبة التزكية في اختيارها على حساب الانتخاب، فيما لا توجد روابط بين الأحزاب والمجتمع، إلا الروابط المبنية على المصالح الشخصية والانتخابية، كما استوطنت داخل الأحزاب القبلية والجهوية والزبائنية القائمة على الولاء والمنفعة، وقد نفرت هذه المظاهر المواطنين من العمل الحزبي واتجه جزء منه إلى العمل الجمعوي.

ومجمل القول أنه بقدر ما يكون النظام الحزبي محكوما بقواعد ديمقراطية تعمق الممارسة الديمقراطية، بقدر ما يتحقق مبدأ التداول على السلطة، والتمثيل الصحيح، وتتوطد الروابط بين الناخب والمنتخب، ويوحد هدفهما تجاه خدمة الصالح العام.

ولعل إعادة المشرع النظر في قانون الأحزاب الذي أعد في فترة أزمة سياسية صعبة، مما جعله قانونا لحل أزمة حزبية، سيتيح ولا شك للأحزاب إعادة بنائها بتغيير بنيتها المؤسسية، لتتلاءم مع الوضع الحالي المستتب أمنيا، كما بإمكان المشرع إيجاد قواعد واضحة لحل إشكالية تمويلها، واشتراط تقديم برامج واقعية ومتكاملة وذات مصداقية تأخذ بعين الاعتبار قضايا المجتمع والصالح العام، وتطرح بدائل واضحة تراعي المستجدات والتطورات التي تشهدها الساحة السياسية، على أن لا تكون هذه البرامج مجرد آراء وأحكام مسبقة، وتصورات وأفكار مثالية ينبذها الواقع والمنطق، كما أن إعادة النظر في قانون الانتخاب سيتيح وصول نخبة كفأة للبرلمان, ترفع درجة أداء الأحزاب وتؤثر إيجابا في أداء البرلمان والأداء الرقابي على الخصوص.

---

1)– عبد القادر عبد العالي، الأحزاب السياسية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية المنعقد يومي **16**، **17** ديسمبر **2008**، قسم العلوم السياسية، جامعة الشلف.

2)– د.ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص**184**.

الفرع الثالث:

الإصلاح الجمعوي

لقد أدى إخفاق النظام النيابي في تكريس مبدأ المشاركة السياسية، وإخفاق البرلمانات في التكيف مع آثار العولمة، وسطوة التكنوقراطيين على عملية التشريع, وتزايد التشريعات الدولية، واهتزاز العلاقة بين الناخبين والمنتخبين في المؤسسات السياسية إلى تصدع الفعل الديمقراطي على المستوى الدولي، مما أدى إلى ظهور المجتمع المدني كعنصر فاعل في الحياة السياسية محليا ودوليا، وأصبح أكثر من ضرورة لسد ثغرات ونقائص النظام النيابي وإعادة اللحمة للفعل الديمقراطي المتصدع، وتحقيق مشاركة سياسية تحت رعاية المجتمع برمته.

فالمجتمع المدني في نظر كارمون *(quarmon)* هو مجموعة الروابط بين الأفراد والهياكل العائلية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والدينية التي تنتشر في مجتمع معين خارج إطار تدخل الدولة[1]، وتتشكل منظمات المجتمع المدني محليا لتكون المراقب الذي يحمل السلطات المسؤولية عن أعمالها، ويقوم بمختلف الحملات لتصويب هذه الأعمال وتوجيهها، ويقف سدا منيعا ضد إساءة استعمال للسلطة، كما أنه القناة التي تعبر من خلالها الخدمات الاجتماعية والتطوعية، عندما لا تستطيع أو لا ترغب الحكومة بتقديم هذه الخدمات[2].

وقد ظهرت منظمات المجتمع المدني في الجزائر بشكل منظم وممأسس عشية الإقرار الدستوري لها بالنشاط سنة 1989 بموجب المادة 39 منه ، وكرسه دستور 96 بموجب نص المادة 33 منه، والتي تؤكد ضمان الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان، وعن الحريات الفردية والجماعية، وكذلك المادة 43 التي نصت على ما يلي: "حق إنشاء الجمعيات مضمون ,تشجع الدولة ازدهار الحركة الجمعوية.يحدد القانون شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات، وأكدت المادة 56 من الدستور الاعتراف بالحق النقابي وأقرت المادة 57 الحق في الإضراب.

غير أن هذا الإقرار قيدته التشريعات، وكبلت حقوق الجمعيات، وتشددت في تأسيسها، وفي فرض الرقابة عليها، وقد تجنح أحيانا إلى مصادرة هذه الحقوق بتعليق نشاطها، أو بطلب حلها عبر قرار قضائي.

---

1)– د.بوزيد لزهاري، المجتمع المدني، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 6، سنة 2008، ص 34.

2)– نفس المرجع، ص 36.

وقد نجم عن التشدد في تأسيس وتسيير الجمعيات وفرض الرقابة الصارمة على تمويلها محليا، والحد من حريتها في استقبال الهبات من الخارج، وتحميلها أعباء ضريبية تفوق طاقتها إذا حصلت على هذه الهبات، وهي القيود التي أدت إلى الحد من فعاليتها، وهذا بالرغم من الدور الذي تلعبه الجمعيات في المواعيد الانتخابية، وفي العمل التطوعي، وفي الدفاع عن حقوق المرأة والشباب [1]، وذلك بقيادة نخب مؤهلة ومثقفة، وفي كونها خزانا لتمويل الأحزاب من كوادرها، كما أن بعض الجمعيات استطاعت الارتقاء بتحولها إلى أحزاب سياسية كما هو شأن حركة مجتمع السلم التي ولدت من رحم جمعية الإرشاد والإصلاح.

إن المشرع بهذا التصور لا ينوي إحلال الجمعيات منزلة الشريك المحاور للمؤسسات الرسمية، ولا ينوي بناء علاقة شراكة بين هذه المؤسسات والجمعيات، ولم يرق بها إلى درجة المأسسة[2]، ولا يختلف في شيء تصور المشرع لعلاقة الجمعيات بالبرلمان، إذ لا يتضمن النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان ولا القانون العضوي ما يؤكد وجود إمكانية قانونية لإشراك المجتمع المدني في أعماله[3]، باستثناء ما تنص عليه المادة 43 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تشير إلى إمكانية استدعاء أشخاص مختصين أو خبراء للاستعانة بهم في أداء مهام اللجان البرلمانية، وهو نفس ما تنص عليه المادة 38 من القانون الداخلي لمجلس الأمة, فهذه النصوص تختزل إشراك الجمعيات في رئيسها تحت عنوان الخبير كشخص لا كمنظمة، فليس للجمعيات من إمكانية للتدخل في عمل اللجان الدائمة إلا عبر وسائل الإعلام أو عبر المؤتمرات والندوات.

فدور الجمعيات في العمل البرلماني ضعيف، مما يستدعي تفعيل هذا الدور عبر تقوية قدرات الجمعيات بتيسير تأسيسها وتسييرها وتمويلها وفتح المجال واسعا لنشاطها، بإعادة النظر في الإطار الدستوري المرسوم لها, وبالتأكيد على تطوير ثقافة الاستماع

---

1)– " مع بداية الاستعداد للانتخابات التشريعية لسنة **2007** تحركت المنظمات النسوية للمطالبة بحصة لا تقل عن **30** بالمائة في قوائم الترشح للانتخابات، ودأبت على التحرك في اتجاه تحقيق هذا المطلب، وقدمت مذكرة أرسلت نسخا منها إلى المسؤولين السياسيين وعلى رأسهم رئيس الجمهورية، وقد استجيب لهذا المطلب الذي تجسد في التعديل الدستوري لسنة **2008**، بموجب نص المادة **31** مكرر " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة، يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة " وقد وعد رئيس الجمهورية في خطابه الأخير بإصدار هذا القانون.

2)– د.عبد الناصر جابي،العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني,دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان,الجزائر , العدد**6** سنة **2008** ، ص **71**.

3)–,نفس المرجع ، ص **74**.

والقبول بالآخر من مختلف الفاعلين السياسيين[1]، وعدم الاكتفاء بالإحالة دائما على التنظيم الذي يضيق على نشاطها ويكبحه، وكذا إعادة النظر في الإطار القانوني الذي يحكمها، ودعم النظامين الداخليين للمجلسين والقانون العضوي بمواد توضح وتحدد علاقة الجمعيات بالبرلمان وتدعمها، وترفع اللبس عنها, وتدعم إشراكها في أعمال اللجان البرلمانية، وتؤكد على مأسسة العلاقة بين الطرفين، وجعلها أكثر ديمومة واستمرارية وشفافية[2]، وفتح المجال لإعلام برلماني متنوع للمواطنين والجمعيات يتيح تواصلها بالبرلمان وإشراكها في تفعيل أدائه.

المطلب الثالث:

الإصلاح الانتخابي آلية لتفعيل الأداء الرقابي

الانتخابات هي العملية السياسية التي تتيح للمواطنين المشاركة في العمل السياسي عبر اختيار من يمثلهم ويحكم باسمهم، واختيار من يشرع في البرلمان ويقرر محليا نيابة عنهم[3]، وهي بهذا المعنى الآلية والركيزة الأساسية للديمقراطية والمشاركة السياسية، والأداة المثلى الضامنة للتداول السلمي على السلطة، وتتم بتوظيف مجموع الآليات الفنية التي تمكن الناخبين من ترجيح مرشح على آخر، أو بمعنى آخر مجموع الإجراءات والأعمال القانونية والمادية التي تؤدي بصورة رئيسية إلى تعيين الحكام من قبل أفراد الشعب[4].

وتتجلى أهمية الانتخابات في العملية السياسية في كونها الأداة التي تكفل لكل من تتوفر فيه الشروط حق الترشح والانتخاب، فتكفل بذلك تكافؤ الفرص، ودمقرطة العمل السياسي، وعبرها يتم تحقيق التجانس بين شرائح المجتمع، وإرساء دعائم الاستقرار السياسي، والتعبير عن شرعية النظام السياسي، فهي مصدر عقلاني للمشروعية حسب ماكس فيبر[5]، وهي محرك البناء التعددي المكرس للاندماج والتمثيل والمسؤولية، والمحدد لمستوى انفتاح

1)- د.عبد الناصر جابي،العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني,دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان,الجزائر , العدد6 سنة 2008 ، ص 71.

2)- د.عبد الناصر جابي, المرجع السابق, ص 78.

3)- د.أمحند برقوق، الهندسة الانتخابية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر.

4)- د.مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر، مخبر الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة –الجزائر، ص 168.

5)- د. أمحند برقوق، المرجع السابق.

النظام السياسي على المجتمع[1]، بالإضافة إلى أنه من اليسير أن تعرف كيف يحكم الشعب نفسه، إذا عرفت كيف ينتخب حكامه، كما أنها عامل تمتين الروابط بين الأحزاب عبر التحالف، وعلى أسس النتائج التي تفرزها يعاد النظر في بناء الأحزاب، وفي صياغة برامجها، وفي العمل على توطيد علاقتها بالناخبين، وهي بنمطها السائد (النسبي أو الأغلبي) المحدد لطبيعته النظام السياسي، وطبيعة توزيع السلطة فيه، والمحدد لدرجة ديمقراطيته، فهل يقترب الفعل الانتخابي في الجزائر أو يتطابق مع مجموع هذه المواصفات؟ وهل تساهم هذه الآلية في تفعيل الأداء الرقابي للبرلمان؟ وقبل ذلك ما مدى وضوح وحدود حرية الإطار القانوني للعملية الانتخابية ؟

الفرع الأول:

الإطار القانوني للعملية الانتخابية

من دون شك أن المؤسس الدستوري قد تقيد بجل المبادئ والقواعد التي تحقق تكافؤ الفرص في اختيار الحكام والممثلين، وأقر الضمانات التي تحمي هذا المبدأ بموجب نص المادة 10 من الدستور "الشعب حر في اختيار ممثليه، لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور"، وبموجب الفقرة الثالثة من نص المادة 7 من الدستور "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء، وبواسطة ممثليه المنتخبين"، وبموجب نص المادة 50 منه، لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب".

وعلى أساس هذه المبادئ تم وضع قانون عضوي للانتخابات، وقد صدر بموجب الأمر رقم 07/97 المؤرخ في مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات, والصادر بالجريدة الرسمية رقم 12 لسنة 97، والذي تضمن الشروط المطلوبة في الناخب والمرشح، والعمليات التحضيرية للاقتراع، والتصويت الشخصي وبالوكالة, والأحكام المتعلقة بالانتخابات المحلية، وانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، وأحكام الاستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية، وكذا تنظيم الحملة الانتخابية والأحكام المالية.

والملاحظ أن الحقوق والضمانات التي وفرها الدستور لا تختلف كثيرا عما تقرره دساتير جل النظم، غير أن الإحالة على القانون العضوي لتجسيد هذه الحقوق والضمانات أفرزت عمليا جملة من السلبيات التي تعكس وجود ثغرات في النظام الانتخابي, تعيق

---

1)– د. أمحند برقوق، المرجع السابق.

وصول نخبة قادرة على التأثير الإيجابي في أداء المجالس المحلية، وفي أداء البرلمان تحديدا، ومن هذه السلبيات ما يلي:

1- التشكيك في نزاهة وفي شفافية نتائج عمليات الانتخاب من الناخبين ومن الأحزاب.

2- بروز ظاهرة توغل رجال المال والأعمال للتأثير على العمليات الانتخابية، وكذا ظاهرة شراء الأصوات، وهو الوضع الذي يلقى إدانة الناخبين والمرشحين على السواء.

3- التشكيك في حياد الإدارة واستقلاليتها لدى أجراء الانتخابات.

4- اعتماد نظام الانتخاب النسبي بواسطة القوائم المغلقة كبديل عن القوائم الفردية التي كانت معتمدة سابقا، مما لا يتيح للناخب اختيار من يمثله، إنما يستوجب عليه أن يختار القائمة لا الشخص، كما لا يتيح هذا الأسلوب اختيار رؤساء المجالس، إنما يترك ذلك للمجلس المنتخب، الأمر الذي يؤدي إلى نشوب صدامات داخل هذه المجالس بشأن اختيار الرئيس.

5- انفراد الأحزاب بوضع قوائم المرشحين فتح المجال واسعا لشراء رتب متقدمة في القوائم لدى بعض الأحزاب، ولا يبقى للناخب إلا المصادقة على هذه القوائم.

6- إن الانتخاب باعتماد القوائم المغلقة يجعل الانتخابات محسومة مسبقا، ويجعل تأثير الناخب في الاختيار ضعيف أو غير مباشر، مما أفرز عزوفا ملحوظا عن المشاركة في الانتخاب، مما يؤدي إلى انفصام علاقة الناخب بالمنتخب، وبحث المواطن عن حل لمشاكله خارج الأطر القانونية، واللجوء إلى التعبير عن سخطه على الوضع القائم إلى الشارع للاحتجاج وتقديم مطالبه، حينما لا يجد وسيطا ينقل مطالبه أو يلبيها.

7- أفرزت هذه الظاهرة عزوف النخب الكفؤة عن الترشح للانتخابات.

8- إن الأحزاب هي من يختار أو ينتخب المرشحين باستئثارها بوضع القوائم، وتجعل المنتخب بهذه الطريقة تابعا للحزب الذي رشحه واختاره، فيغلب على أدائه في المجالس المختلفة الاعتبار الحزبي على حساب الاعتبار التمثيلي، فالمنتخب يمثل حزبه أكثر مما يمثل ناخبيه.

9- وصول نسبة كبيرة من المنتخبين من ذوي المستوى الثقافي المتواضع إلى مختلف المجالس، لأن الأحزاب تضع القوائم بمعايير المنافع المتبادلة دون اعتبار لمعيار الكفاءة والخبرة, وحتى الولاء لم يعد قائما بين المنتخب وحزبه , إذ نشهد هجرة ملحوظة للمنتخبين بين الأحزاب.

10- تتدخل عوامل كثيرة في وضع قوائم المرشحين بما فيها عامل الجهوية والقرابة والقبلية، وسيطرة القوى المالية، مما أضعف من مصداقية الانتخابات وشكل قناعة لدى الناخبين بعدم جدوى التوجه إلى صناديق الاقتراع, غير أن هذه الاختلالات يمكن معالجتها بإدخال ضوابط وشروط على القانون الانتخابي لمواجهة الظواهر السلبية التي أفرزها تطبيقه، ولضمان وصول نخبة ترفع من مستوى أداء المجالس والبرلمان تحديدا.

الفرع الثاني:

إثراء المنظومة الانتخابية مدخل للإصلاح الانتخابي

يتوقف نجاح العملية الانتخابية على سلامة إجراءاتها، وعلى تلاؤم ضوابطها وشروطها مع أهدافها، وعلى مدى نزاهتها وشفافيتها، بما يحقق تكافؤ الفرص بين المرشحين، وعلى مدى حياد المشرفين على العملية وفرض رقابة محايدة تحقق عدالتها ونزاهتها، ولعل إعادة المؤسس الدستوري النظر في النمط الانتخابي النسبي المختار أصبح ضروريا[1]، وقد أوجدت نظم كثيرة حلولا تقلل من إفرازات النظام النسبي الذي يعتمد على القائمة المغلقة، ومن أهم هذه الحلول التصويت بالاختيار أو بالأفضلية[2] الذي يسمح للناخب بترتيب أسماء المرشحين الوارد في القائمة وفقا لرغبته[3], أو باللجوء إلى التصويت من خلال المزج بين القوائم المعروضة على الناخب، وإعداد قائمة تتضمن أسماء المرشحين الذين يرغب فيهم.

كما أن المشرع مطالب بوضع آليات تجسيد منطوق المادة 31 من الدستور التي تؤكد على رفع مستوى تمثيل النساء والشباب في مختلف المجالس، وتضع هذا المبدأ موضع تطبيق.

وبما أن القانون الانتخابي هو الذي يضع القواعد الدستورية المتعلقة به موضع تطبيق، ولأن تطبيق قانون الانتخابات أفرز مظاهر سلبية أحدثت شرخا في علاقة الناخب بالمنتخب، وأحدثت آثارا عكسية على أداء المجالس والبرلمان تحديدا، فإن إجراء تعديلات على قواعده تأخذ بعين الاعتبار تحقيق التجانس الاجتماعي، والاستقرار المؤسسي والسياسي، وإيصال

---

1)- تنص المادة 75 من الأمر 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات على ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ". وتنص المادة 101 من نفس القانون على ما يلي: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ".

2)- د. الأمين شريط، علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان,الجزائر العدد 8 سنة 2008 ، ص 44.

3)-)- د. الأمين شريط، المرجع السابق، ص 44

نخب جديدة فاعلة للمجالس، سيرفع ولا شك من مستوى أداء المنتخب وقدراته على التأثير في الحياة السياسية، وتتصرف هذه التعديلات إلى ما يلي:

1- التركيز أثناء التعديل عل الآليات الضرورية لضمان شفافية ونزاهة وتعددية العمليات الانتخابية.

2- مراجعة شروط التأهيل الانتخابي المحددة لمن له حق التصويت، ومن له حق الترشح، فقانون الانتخابات يساوي في الشروط بين الناخب والمرشح، مع أن دور الناخب ينتهي عند الإدلاء بصوته، فيما يتحمل المنتخب أعباء ومهام صعبة ومعقدة تتطلب قدرا من الكفاءة والمستوى التعليمي العالي والخبرة، وحتى المستوى الأخلاقي، حتى يؤهل لحمل أمانة التمثيل العادل والصحيح.

3- الحد من سلطة الأحزاب التقديرية في وضع قوائم المرشحين باشتراط حد أدنى من التكوين والخبرة القانونية والتجربة في المرشح.

4- إن تمكين المنتخبين من سلطة القرار على المستوى المحلي، بدلا من استحواذ الإدارة المركزية على جل الصلاحيات سيشجع النخب المثقفة الكفأة على الترشح وسيبعث دما جديدا في أداء هذه المجالس.

5- إدخال آليات جديدة وشروط موضوعية تمكن من وصول نخب قادرة على أداء مهمة التمثيل في البرلمان, باشتراط مستوى تعليمي مناسب لأداء هذه المهمة, ويبقى اعتماد هذه الآليات خطوة نحو تفعيل أداء المجالس المنتخبة، على أن يتم ذلك في مناخ تعددي سياسي وحزبي وإعلامي فاعل وناجح، وهذا لا يتحقق إلا إذا كان توجه كل المؤسسات يصب في هذا الاتجاه، كل في حدود صلاحياته واختصاصاته.

غير أن الاكتفاء بالإقرار القانوني لبعض آليات الإصلاح لا يكفي ما لم تتم المسارعة إلى تحديث وتطوير المؤسسة البرلمانية نفسها نوعيا ومؤسسيا , وهو ما سنستعرضه في المبحث الموالي:

المبحث الثالث:

تفعيل الأداء الرقابي يستلزم التطوير المؤسسي والنوعي

لا يكفي إحداث إصلاح دستوري يعيد للبرلمان موقعه الطبيعي في النظام السياسي وإحداث إصلاح حزبي وجمعوي وانتخابي لكفالة فعالية الأداء الرقابي للبرلمان , إنما ينبغي أن يمتد الإصلاح إلى البرلمان نفسه ، بتطوير بنية هذه المؤسسة، وتطوير قدرتها على

الأداء الجيد، وهذا لا يتأتى إلا بمراجعة النظم الداخلية، والقانون الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وإعادة النظر في دور وأداء اللجان البرلمانية، ورفع كفاءة البرلمانيين بالتكوين والتدريب الفاعل، ودعم حصانتهم وحمايتهم، وتمكينهم من الاستفادة من خبرات البرلمانات المعاصرة، وعقد ندوات وملتقيات تعالج القضايا الجوهرية في أداء البرلمانات، وكذا تطوير الجهاز الفني والإداري للمؤسسة البرلمانية، وتأهيل العاملين بالبرلمان ليساهموا في تطعيم ودعم عمل الأعضاء , وكل هذا سيتم التطرق إليه في المطلب الأول من هذا المبحث.

ويدعم الإصلاح الدستوري والمؤسسي الإصلاح النوعي, الذي يستهدف تعزيز مستوى القدرات التنافسية للبرلمان، للارتقاء به إلى مصاف التجارب المعاصرة، وهذا لا يتحقق إلا بتهيئة عضو البرلمان لاستيعاب دوره، وتفعيل أدائه التشريعي والرقابي، وكذا تفعيل أداء اللجان البرلمانية، وهذا يتم بإعادة النظر في ضوابط الممارسة البرلمانية، وتفعيل أدوات الرقابة، وآلية الاستماع لدى اللجان البرلمانية، وإيجاد روابط وعلاقات واضحة بناءة بين البرلمان والمؤسسات الاستشارية والرقابية الأخرى, في(مطلب ثان).

المطلب الأول :

تطوير مؤسسي لتفعيل الأداء الرقابي

يركز غالبية الباحثين على عوامل خارجية لتفعيل أداء البرلمان، كالعامل القانوني، والعامل الثقافي والحزبي والانتخابي، ويغفلون أثر الجانب المؤسسي أو بنية البرلمان المؤسسية في تحديث دور البرلمان، ورفع قدراته على أداء مهامه، وكذا دعم قدرات أعضائه على ممارسة هذه المهام، بتمكينهم من الوسائل التي تساعدهم على ذلك كتدريبهم، وتوفير الموارد المالية والبشرية، وتطوير الجهاز الفني والمعلوماتي، وتحديث المكتبة البرلمانية، وإحداث تغيير جذري في التنظيم الإداري، وتكوين العاملين به لتمكين البرلمانيين من استيعاب دورهم باستيعاب آليات عملهم، ولعل إغفال الجانب المؤسسي من بعض الدارسين راجع إلى تأثرهم بأفكار المدرسة السلوكية[1]، وتجذرها في أذهانهم، وقد طغت بدورها على أفكار السياسيين، ومؤدي هذه الأفكار الإعلاء من شأن السلوك الفردي، الذي يتمثل في ممارسات البرلماني من تصويت واعتراض ونقد وتنديد واقتراح وغيرها من السلوكات، وبالمقابل تهون هذه المدرسة من شأن المؤسسة، بما تتضمنه من مكون بشري يعد دعامة أساسية في بناء قدرات

1)– د.علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، المرجع السابق، ص 37.

المؤسسة البرلمانية[1]، والتنظيم الإداري بما يشمله من بنية تحتية تيسر إجراءات العمل الداخلي، وما يقتضيه من نظم معلومات، وأبحاث ومكتبة برلمانية، ونظام توثيق، وإعلام برلماني، ونظام واضح ودقيق لعمل اللجان البرلمانية، ويهيمن حاليا التوجه إلى إرساء دعائم جديدة للمؤسسة البرلمانية لمواكبة الإصلاح الشامل الذي يعم سائر البلدان، على الرغم من أن هذه العملية تقتضي جهدا حثيثا ومكثفا، وتتطلب إمكانات مادية، وفترة طويلة لإنضاجها, وتحتاج إلى مناخ موات وقناعة بجدواها[2]، كما تصطدم العملية باختيار البديل الأمثل للتطوير، فإما اعتماد المحاكاة والاستيراد، أو اعتماد الارتجال في التطوير[3]، ولعل المبادرة بالإصلاح الذاتي للبرلمان الجزائري، والاستفادة من تجارب النظم العريقة في الإصلاح هي السبيل الأمثل لمواكبة التطور، والتمكن من بناء القدرة المؤسسية للبرلمان للرقي بها إلى مستوى المؤسسة الفعالة, التي تجسد قيم المشاركة والتمثيلية والسيادة الشعبية.

ومن أهم مجالات التطوير المؤسسي ما ينصب على إعادة تأهيل المكون البشري الذي يضم أعضاء البرلمان والعاملين به، للرفع من قدراتهم على أداء مهامهم، وكذا تطوير التنظيم الإداري، ودعمه بالبنية التحتية لتسيير إجراءات العمل الداخلي[4]، وهو ما سنعرضه ضمن هذا المطلب:

الفرع الأول:

تطوير قدرات البرلمانيين لتفعيل الأداء

إن البرلمان هو المؤسسة التي تندمج فيها هيئة جماعية من الأعضاء، والتي تتسم بتنوعهم سياسيا وحزبيا، وتنوع انتمائهم إلى مناطق جغرافية وخلفيات فكرية مختلفة، كما تتسم هذه الهيئة بالتجدد الدوري المستمر، إذ لا يستمر أغلب أعضائها لأكثر من عهدة برلمانية، ومع الطابع المؤقت لمهمة هذه الفئة, فإنه لا مانع من السعي إلى الوصول بها إلى درجة معينة من الجاهزية والاستعداد والإدراك، وبالقدر الذي يساهم في الارتقاء بمستوى أداء البرلمان، ولا يتأتى ذلك إلا ببناء قدرات النواب بدعمهم ماديا وفنيا، لاستيعاب دورهم وتوسيع

1)– هدى الشاهد، بناء القدرات المؤسسية للبرلمان، دورية الحوار المتمدن، العدد 3212 المؤرخة في 2010/12/11, الموقع الاليكتروني: (www.Ahewar.net).

2)– د.علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص 14.

3)– نفس المرجع، ص 15.

4)– هدى الشاهد، بناء القدرات المؤسسية للبرلمان، المرجع السابق.

خياراتهم في خضم أدائهم لمهامهم، ولا يكفي ذلك إنما ينبغي تأهيلهم وتكوينهم، وتمكينهم من استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكذا اعتماد تصور جديد للحصانة البرلمانية لإكساب البرلماني الثقة والطمأنينة لدى أدائه لمهامه، وتفصيلا لذلك سأعرض أدوات تطوير أداء أعضاء البرلمان الجزائري تحديدا، وذلك فيما يلي :

أولا : توفير إمكانات العمل البرلماني

يقتضي أداء أعضاء البرلمان لدورهم التشريعي والرقابي توفير الإمكانات البشرية والمادية والفنية، ليتاح لهم ربط علاقتهم بناخبيهم, والمساعدة على إنشاء مكاتبهم في دوائرهم الانتخابية[1]، وكذا العناية بتمويل نشاطاتهم، وتوجيه جزء من الدعم المالي لمجال البحث والدراسة، وتيسير وصول عضو البرلمان للمعلومات، وبقدر جديته في البحث عنها بقدر ما يرفع قدراته في الأداء، كما أن الجهاز التنفيذي مدعو إلى تيسير وصول المعلومات إلى الأعضاء، كما أن تطوير آليات البحث والدراسة بتوظيف شبكات المعلومات الحديثة، وتطوير المكتبة وإثرائها وتنظيمها بالقدر الذي يلبي حاجة عضو البرلمان من المعلومات التي تدعم قدراته، وتيسر ولوجه إلى الاستشارة والاتصال عبر البريد الإلكتروني، أو بإنشاء مكتب قانوني متخصص لتقديم الاستشارات القانونية والاقتصادية والفنية لهم، وكذا تمكينهم من توظيف التقنيات الحديثة للوصول إلى المعلومات كالحواسب، والأنترنيت، وقواعد البيانات ببناء قاعدة بيانات للمجلسين، وهذا على الرغم من أن كلا الغرفتين تتوفران على مكتبة ثرية، وإمكانات حديثة للاتصال والتواصل عبر شبكة الأنترنيت، إلا أن توظيف كل هذا يختلف من عضو إلى آخر، ولعل ذلك راجع إلى درجة حرص وقناعة وجاهزية واستعداد كل عضو للتعامل مع هذه الإمكانات التي تقتضي هي الأخرى التطور والدعم نوعا وعددا، وفي كل الأحوال فإن القائمين على إدارة وتسيير المجلسين مدعوون إلى دعم عضو البرلمان بالإمكانات التي تتيح له أداء جيدا وفعالا، لأن مستوى أداء الأعضاء يقاس بنوعية وكمية الدعم الفني والمادي المتاح له، وبحجم المعلومات المتوافرة لديه .

---

1)– "بادر الكثير من أعضاء البرلمان بفتح مكاتب لهم بدوائرهم الانتخابية، أو بفتح مكاتب للمداومة بمقرات الأحزاب، لتكون قناة اتصال وتواصل بينهم وبين الناخبين، وهذا بالرغم من أنه مهمة النائب وطنية، طبقا لنص المادة **105** من الدستور "مهمة عضو البرلمان وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى"، وهو ما أكده نص المادة الثالثة من القانون المتعلق بعضو البرلمان المؤرخ في **31** جانفي **2001**، الصادر بالجريدة الرسمية رقم **09** المؤرخة في **4** فيفري **2001**، ومضمون المادة مايلي: "مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني قابلة للتجديد".

ثانيا : تكوين وتدريب البرلمانيين لضمان جودة الأداء

مادام أعضاء البرلمان ملزمون باستيعاب مهامهم التمثيلية (التشريعية والرقابية)، فإنهم مدعوون إلى التدريب على آليات إنجاز هذه المهام، فأعضاء البرلمان ليسوا على درجة واحدة من الوعي بوظائفهم، وذلك عائد إلى التباين في مستواهم الثقافي، وكذا التباين في تنشئتهم سياسيا من أحزابهم، وإعدادهم لأداء هذا الدور ، غير أنه ومن خلال تغطية الوسائل المرئية والصحف لأنشطة أعضاء البرلمان ومداخلاتهم، تبدو درجة استيعاب الدور والقدرة على أدائه متفاوتة، نظرا لتفاوت المستوى الثقافي لديهم وتفاوت تكوينهم وخبرتهم، وعلى الرغم من وصول نسبة محترمة إلى البرلمان من النخبة الجامعية المثقفة إلا أنها تبقى بحاجة إلى تنمية قدراتها في مجال العمل البرلماني، فيما تبقى درجة الاستيعاب لدى الفئة المتبقية ضعيفة، وفي الحالتين فإن رفع درجة الاستعداد لدى عضو البرلمان بإعادة تكوينه وتأهيله للانفتاح على الوسائل التكنولوجية لتوظيفها في اكتساب الخبرة المطلوبة, والمهارة الكافية في مجالي الصياغة التشريعية والرقابة، واكتسابه ثقافة برلمانية تستوعب آليات العمل، والأطر القانونية التي تنظمها، هي أكثر من ضرورية .

ولعل مسعى البرلمان في هذا الشأن حثيث، فأعضاء البرلمان يستفيدون من ورشات العمل، ومن الندوات والمؤتمرات والأيام الدراسية الوطنية والدولية التي تخصص لدراسة القضايا الفنية والإدارية المرتبطة بالعمل البرلماني[1]، وكذا تنظيم زيارات إلى مختلف برلمانات العالم والمنظمات الدولية, للاطلاع على تجاربها في تحسين وتنظيم وتوجيه الأداء البرلماني[2]، كما تلعب الزيارات التي يقوم بها أعضاء البرلمان في إطار الدبلوماسية البرلمانية دورها في إتاحة الفرصة لهم للإطلاع على تجارب النظم الديمقراطية

---

1)- " أكد السيد عمار سعيداني لدى تقديمه لحصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002-2007) أنه قد تم إنشاء معهد للتكوين والدراسات التشريعية، والذي ينتظر منه أن يصبح قاطرة عصرنة المجلس الشعبي الوطني باحترافية موارده البشرية، وسبق لهذا المعهد تكوين 290 نائبا برلمانيا، واستقبل 400 موظف لتحسين تأهيلهم بدروس قدمها بهذا الخصوص، كما تم تنظيم اثنتي عشرة ورشة وطنية ودولية، بمساعدة مالية أجنبية لنفس الغرض ". انظر: عمار سعيداني، حصيلة الفترة التشريعية الخامسة, الموقع الالكتروني: (***www.apn-dz.org***).

2)- "لقد قامت خلال الفترة التشريعبة الخامسة وفود ضمت 425 ممثلا لمختلف الحساسيات السياسية بزيارات إلى الخارج، للمشاركة في نحو 229 حدثا برلمانيا وفي اجتماعات أخرى، لتعزيز دور النواب في إدارة وقيادة الشؤون العامة، وكذا تقوية وبناء صرح الحوار الذي باشرته بلادنا مع بعض المؤسسات البرلمانية ذات الطابع الإقليمي أو الدولي". نفس المرجع.

والاستفادة منها[1]، غير أن هذه المساعي تبقى في حاجة إلى تعميق وتحديث، وجعل تكوين عضو البرلمان بعدا أساسيا في التقيد بواجباته، ذلك لأن بعض النواب لا يرغب في الحضور والاستفادة من التدريب، لحصول قناعة لديهم بأن هذا يمس بمكانتهم، وأن إقباله على هذه الأنشطة هو انتقاص منه، فيما تعد الاستجابة لدى بعضهم للبرنامج التكويني ضعيفة، وهو ما يستدعي تحفيزهم على حضورها لتحسين ثقافتهم البرلمانية وتطوير أدائهم[2]، وجعل ثقافتهم حاضنة لتجارب البرلمانات العريقة، ومستوعبة لما يطرح للنقاش في الندوات والمؤتمرات على المستوى المحلي والدولي.

ثالثا: ضمان دستوري وقانوني لحقوق عضو البرلمان

يكفل الدستور والنصوص القانونية الحقوق التي تكفلها جل الدساتير من حصانة وحماية وأمن لعضو البرلمان، وكذا التعويضات التي تضمن استقلاليته، وتكفل له مساحة من حرية التعبير، وهي شروط ضرورية تكسبه القدرة على أداء وظيفتة من دون قيود، فقد كفل الدستور حصانة عضو البرلمان بموجب نص المادة 109 منه "الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية "، وأكد ذلك القانون المتعلق بعضو البرلمان بموجب نص المادة 14 منه" يتمتع عضو البرلمان بالحصانة البرلمانية طبقا للمواد 109، 110، 111 من الدستور". والهدف من التحصين هو ضمان عدم متابعة الأعضاء بسبب آرائهم أو مواقفهم بمناسبة أداء مهامهم، غير أنه يجب التأكيد على عدم جواز توظيف هذا الحق للتهرب من بسط سيادة القانون، فالمشرع مدعو إلى إيجاد آليات لتكريس حصانة البرلمانيين وحمايتهم، والتقليص ما أمكن من اللجوء إلى رفع الحصانة، مع أن السوابق لم تثبت تطبيق رفع الحصانة في تجربتنا إلا نادرا.

---

1)– "لقد استقبل المجلس عشرات الوفود البرلمانية والحكومية لبلدان شقيقة وصديقة لإجراء مباحثات تتناول التعاون الثنائي في المجال البرلماني، وتوقيع ما لا يقل عن 11 برتوكولا للتعاون البرلماني بين المجلس والغرف البرلمانية لإيطاليا، وإسبانيا، ولبنان، والأردن، والفيتنام، وإيران وتركيا والبرتغال، ومع الجمعية الوطنية الفرنسية، والبرلمان الأوروبي، وكذا تشكيل اللجنة البرلمانية الكبرى الجزائرية الفرنسية " . انظر: عمار سعيداني، المرجع السابق.

2)– " على الرغم من خلو النظامين الداخليين للمجلسين، والقانون المتعلق بعضو البرلمان من أي إشارة للإلزام بالتدريب والتكوين للتحكم في تقنيات العمل البرلماني، إلا أنه لا يوجد ما يمنع من تمكين الأعضاء من هذه التقنيات وإطلاعهم على التجارب الحديثة للتحكم فيها، بإيجاد آليات لتحفيزهم على الإقبال عليها، وتحفيز الجدد منهم خاصة على ذلك ".

كما أن استفادة عضو البرلمان من تعويضات مالية[1] هي شرط ضروري لحفظ كرامته، وتجنيبه كل ما يمكن أن يؤثر سلبا على أدائه, وينأى به عن كل الضغوط من الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والإعلام والمجتمع المدني، مع أن هذه الضغوط تبدو أحيانا وجيهة وتدعم العمل البرلماني كأداة لنقل الانشغالات والمطالب للممثلين والتأثير على قراراتهم[2]، ولا يكفي ذلك ما لم يتم توسيع مساحة حرية عضو البرلمان في إبداء رأيه، وفي تصويته، ومع أن النظامين الداخليين للمجلسين يجسدان ما كفله الدستور، إلا أنه الإقرار الواضح بالضمانات وتوسيع نطاقها سيشعر العضو بالثقة والطمأنينة, ويقوي من عزيمته, ويرفع من قدرته على تفعيل أدائه التشريعي والرقابي.

الفرع الثاني:

تدريب العاملين بالبرلمان

يعد إعداد وتدريب الموظفين العاملين بالبرلمان من الأدوات الضرورية الداعمة لعمل أعضاء البرلمان، وتطوير قدراتهم على الأداء التشريعي والرقابي والتي تعد من صميم مهامهم، ويقصد بالعاملين هنا الموظفون أو ما يسمى بالموارد البشرية الفنية التي تساهم بشكل بارز في تحضير ومتابعة وتنسيق أعمال المجلس في المجالين التشريعي والرقابي، وهؤلاء يؤثرون إيجابا في أداء الأعضاء إذا كانوا يملكون قدرا من الخبرة والكفاءة والجاهزية, بما يؤهلهم لاستيعاب وتحديث وتطوير الأداء، بدعمهم فنيا وتكوينهم للتكيف مع هذا التطوير، والمساهمة فيه، كما يؤثرون سلبا على الأداء إذ كانوا لا يملكون القدر اللازم من المهارات والقدرات لتجسيد هذا التطوير، وفي الحالتين فإن تكوين الموظفين وتدريبهم لرفع كفاءتهم هو

---

1)– يستفيد عضو البرلمان في الجزائر من تعويضات مالية معتبرة، وقد شكل حجم هذه التعويضات إحساسا لدى الرأي العام بأنها مرتفعة لا تتناسب مع الجهد الذي يبذله العضو، فنسبة منهم لا تمارس مهامها بانتظام للغياب الملحوظ عن الجلسات، واللجوء إلى الإنابة لدى مساءلة الحكومة، والتوكيل عند التصويت، وقلة الاتصال بالدوائر الانتخابية، وتؤثر ظاهرة الغياب سلبا وتحديدا عند مناقشة القوانين ذات الأهمية والتصويت عليها ، فغالبا ما يصوت عليها بنسب ضعيفة، وقد يضطر رئيس المجلس أحيانا إلى إرجاء التصويت على بعض القوانين لعدم توافر النصاب ".

2)– " إن محاولة الضغط على البرلمان هي إحدى وسائل المنظمات غير الحكومية للعب دورها في عملية الحكم الديمقراطي، وتتمثل في أي مجهود مخطط له للتأثير على عمليتي الحكم وصنع القرار، وتتم من خلال إعلام النواب المستقلين والأحزاب السياسية داخل البرلمان باحتياجات الجماعة الضاغطة، وتوجيه انتباه النواب نحو مسألة عامة هامة، وكذا الدفاع عن حقوق مكتسبة بدعمها، بتقديم عروض أمام لجنة نيابية، أو الاجتماع بلجنة حزبية تنظيمية خاصة بأحد النواب المستقلين لتوجيه قرارات النواب والتأثير عليها". انظر: المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية واشنطن، دليل المنظمات غير الحكومية، محاولة الضغط على البرلمان، الموقع الالكتروني: (***www.ndi.org***).

أمر ضروري وملح, لتمكينهم من التكيف مع التوجه نحو الاهتمام المتزايد بتطوير العمل البرلماني، ويبقى ذلك مشروطا بانتقاء طاقم إداري محترف للإشراف على إدارة المؤسسة التشريعية لأنه مدخل لتحسين أدائها, كما أن الدأب على تزويد هذا الطاقم بآليات العمل، وتعميق الثقافة التي تؤطر العمل الإداري لديهم، وبرمجة دورات تكوينية يشرف عليها خبراء محليون ودوليون لتدريبهم، كفيل برفع قدراتهم على التحسين وعلى تيسير أداء أعضاء البرلمان.

غير أن النجاح في هذا المسمى يمر عبر انتقاء للموظفين وفقا لمعايير عملية وموضوعية وضمان حقهم في راتب مناسب، وتوفير مكتبة متطورة، ومركز أبحاث وتوثيق وقاعدة بيانات، وبنك للمعلومات، وتيسير استخدام الأنترنيت، مما يحفزهم على الإقبال الجاد على أداء عملهم، وهنا يثور التساؤل حول مدى فاعلية الطاقم الإداري للبرلمان الجزائري، والسبل الكفيلة بتكوينه ورفع جاهزيته لاحتضان ما يستجد في المجال الفني والتقني واستيعابه، لتحسين أدائه بما يساهم في تحسين أداء أعضاء البرلمان, وهو ما سنعرضه فيما يلي:

أولا : مدى كفاءة العاملين بالبرلمان

يتم انتقاء العاملين بالبرلمان بمعايير علمية وموضوعية، حيث يتم دوريا الإعلان عن مسابقات للتوظيف, باشتراط مؤهلات علمية بحسب صنف كل موظف، وتصل حد اشترط شهادة الماجستير للصنف الأعلى، واشتراط إجادة لغة أو لغتين أجنبيتين إلى جانب اللغة العربية، وقد نجم عن هذا استفادة غرفتي البرلمان من طاقم إداري كفء ومتميز، وذو تجربة في مجال إدارة البرلمان، ويستفيد هؤلاء الموظفون من راتب معتبر محفز، ويشرف على طاقم الإدارة رئيسا كل من الغرفتين، وبموجب نص المواد 7، 8، 9، 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، فإن رئيس المجلس يقوم بما يلي: تعيين الأمين العام، وتقليد المناصب في المصالح الإدارية للمجلس الشعبي الوطني بعد استشارة مكتب المجلس، وتحديد كيفيات سير المصالح الإدارية, ويتم ذلك بموجب قرارات, وكذا ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس، وبموجب الفقرة الثالثة من نص المادة 16 من نفس القانون, فإن المراقبين الثلاثة الذين يكلفهم مكتب المجلس من بين أعضائه بمراقبة المصالح المالية والإدارية للمجلس وشؤون النواب, يضطلعون بما يلي: "مراقبة سير المصالح والإدارية للمجلس الشعبي الوطني". فالمجلس يشرك النواب في

إدارة ومراقبة سير المصالح الإدارية، وللمكتب دور استشاري في تعيين الأمين العام وتقلد المناصب الإدارية، وبنفس الكيفية تدار المصالح الإدارية في مجلس الأمة.

ومن مجموع هذه الملامح نستنتج أن البرلمان يستفيد من طاقم كفء يساهم في إدارة وسير المصالح الإدارية بما يدعم عمل أعضائه، ويساعدهم على تطوير أدائهم، وهذا في حدود الوظائف التي يمارسها البرلمان، وفي حدود ما يخول لهؤلاء الموظفين من مهام.

ومادام أداء البرلمان لم يرق بعد إلى المستوى الذي يجعله المساهم الرئيسي في إحداث التغيرات، ولا يكون رد فعل دائم لهذه المتغيرات، فإنه من الضروري إكساب موظفيه القدرة على التعامل الفعال والإيجابي مع المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية، وذلك من خلال دعم مهاراتهم الإدارية بتطوير قدرتهم على التفكير المنطقي المرتب(1)، والرؤية السليمة لأبعاد المتغيرات، وإكسابهم مهارة التحكم فيها، واستثمارها في تحسين الأداء، وكذا إكسابهم معرفة خطوات العمل، وإجراءات القيام به، وكذا التحكم في رصد وتحليل البيانات، والاستخدام الجيد للحاسب الآلي، ومهارة عرض وتقديم التقارير(2)، ويتم تجسيد هذه الأهداف برسم برامج محددة، وهو ما سأفصله في ما يلي:

ثانيا : تدريب موظفي البرلمان لتفعيل الأداء

إذا كانت الإدارة *(Managment)* تعني علم وفن توفير التعاون والتنسيق بين العناصر البشرية, والموارد المالية والمادية لتحقيق الأهداف بصورة رشيدة، وبأقل وقت وجهد وبأيسر التكاليف(3)، فإنه من باب أولى إعداد العنصر البشري، وهو العنصر الفاعل والمتحرك في هذه المنظومة، وإكسابه مجموعة من مهارات حسن التعامل مع الآخرين، وحسن استثمار الموارد المادية بما يحقق أهداف الإدارة، ويرفع درجة استجابة مخرجاتها للأهداف المسطرة، ومع أن الطاقم الإداري للبرلمان الجزائري يتحكم بشكل معتبر في آليات عمله، إلا أنه يبقى في حاجة إلى رفع درجة جاهزيته واستعداده للمساهمة في التحديث والتطوير، بما ينسجم ويتوازى ويتزامن مع التطوير الذي يطرأ على الجانب القانوني، وعلى الهيكل التنظيمي، وعلى أداء أعضاء البرلمان، كما أن التدرج الوظيفي للعامل بالبرلمان إلى

---

1)- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، سنة 2007، ص31.

2)- نفس المرجع ، ص 32.

3)- نفس المرجع ، ص 39.

مستوى أعلى، لا يعني أنه لم يعد بحاجة إلى تطوير أكثر لمهاراته وقدراته، فكلما ارتقى في السلم الوظيفي كلما زادت حاجته إلى تطوير مهارته، وإلى الاستفادة من أساليب التحديث لتحسين أدائه, وهو ما يطلق عليه التدريب المستمر، ولعل رصد برنامج لتدريب مختلف فئات الموظفين كل حسب مستواه, يسهم ولا شك في رفع كفاءتهم ودرجة فعاليتهم[1]، على أن تتوافق هذه البرامج مع ما يقتضيه أداء البرلمان، واعتمادها كعملية مستمرة لتنمية مهارات العاملين في مجالات العمل البرلماني[2]، ويجب أن تستهدف البرامج تكوين مدربين لضمان ذاتية تطوير أداء العاملين، وجعل الاستفادة من التقنيات الحديثة عاملا مهما في تجسيد برامج التدريب، وأن تهيئ لتنفيذها مؤسسات متخصصة، أو بيوت خبرة، أو مؤسسات دولية يرعاها خبراء محليون أو دوليون، وأن تتم تجزئة خطة التدريب بحسب الفئات المستهدفة، وبحسب نوعية المهارات المراد تطويرها وتعميقها، على أن تنصب أساسا على المعارف القانونية والبرلمانية وتفعيل عمل اللجان، وعلى إكساب مهارات الصياغة التشريعية، والمهارات البحثية والفنية، ومهارات الاتصال والتواصل[3]، على أن يتم ذلك بشكل موضوعي ومتكامل.

ولئن بدت مساعي المشرفين على ضبط وتنظيم المصالح الإدارية لغرفتي البرلمان في مجال التدريب البرلماني مستمرة، بتمكين فئة العاملين من الاستفادة من العمليات التكوينية في معهد التكوين والدراسات التشريعية، والذي يهدف إلى تحقيق احترافية موارده البشرية، وتمكينهم من الاستفادة من ورشات التكوين التي تنظم محليا أو بمساعدة دولية، فإن هذه المساعي تبقى متواضعة أمام تحديات العولمة والتقدم التكنولوجي، والثورة المعرفية، وأمام عصر الإدارة بلا أوراق، والإدارة المفتوحة، والإدارة الفائقة السرعة.

ولجعل هذه المساعي فاعلة ينبغي أن تتوازى مع الإصلاح الدستوري, وتتزامن مع إصلاح الهيكل التنظيمي للبرلمان ودعمه ببنية تحتية لتيسير إجراء العمل الداخلي، عبر تطوير نظم المعلومات، واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتطوير المكتبة البرلمانية وجعلها

---

1)– " تعني الكفاءة في هذه الحالة: حسن الاستفادة من الموارد، بالقدرة على تطبيق ما تعلمه العامل بشكل سليم ودقيق ومتقن، فيما تعني الفعالية القدرة على تحقيق النتيجة المقررة طبقا لمعايير محددة سلفا ". انظر: د. مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق، ص **44**، **45**.

2)– د. علي الصاوي، نحو جدول أعمال لتطوير عمل المجالس العربية، ورقة قدمت في ندوة بعنوان (تطوير العمل البرلماني العربي). الموقع الإلكتروني: (***www.undp.pogor***).

3)– د. علي الصاوي،نفس المرجع.

من منظومة الاتصالات والمعلومات، ومصدرا للمعلومات والمعارف الموثقة والمحللة، وكذا تطوير تقنية الأرشفة والتوثيق، وتطوير الإعلام البرلماني، وتطوير الأنظمة الداخلية وعمل اللجان، وهو ما سنفصله ضمن الفرع الموالي:

الفرع الثالث:

تطوير التنظيم الإداري والهيكلي للبرلمان

إن تطوير التنظيم الإداري والهيكلي للبرلمان يهدف إلى إحداث التغيير في المناخ التنظيمي السائد، وفي تقنية وأساليب وطرق العمل، وفي قدرات وكفاءات العاملين، وتنمية روح التعاون بينهم، وتوفير روح المبادرة والابتكار والإبداع لدى العاملين ، وتوسيع آفاق المعرفة لديهم، وكذا الارتقاء بثقافة الإبداع والأخذ بزمام المبادرة، ومن شروط تطوير التنظيم الإداري دعم إدارة البرلمان بالبنية التحتية المطلوبة لتمكينها من أداء مهامها في هذا الجانب، كما يحتاج هذا التطوير إلى موارد فنية ومالية، لأن محدودية هذه الموارد تحول دون الوصول إلى المعلومات الضرورية لتحليل وصياغة النصوص القانونية، أو لتحريك آليات الرقابة، وهذا الدعم لا يتعلق بالموارد البشرية فحسب، بل يمتد إلى الدعم الإداري والهيكلي الذي يضمن أداء البرلمان لمهامه، ويمر هذا الدعم عبر زيادة الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة المؤسسة البرلمانية، وتطوير المكتبة، وجعل البرلمان منفتحا على مراكز البحوث وبيوت الخبرة، وكذا جعله وثيق الصلة بالعالم الخارجي وبالمواطنين والأحزاب والمجتمع المدني عبر تطوير نظام الاتصالات والإعلام البرلماني، لكون هذه الأدوات هي البنية التحتية للتطوير الهيكلي للمؤسسة البرلمانية، وينبغي ألا يتم ذلك بمعزل عن تطوير نظام اللجان الذي يعتمد عليه البرلمان في قيادة وتسيير أعماله، وكذا تطوير النظام الداخلي للمجلسين لكونه يتضمن القواعد المتعلقة بهيكل عمل المجلس وأجهزته الرئيسية.

فإحداث التغييرات الإيجابية المطلوبة في مجمل هذه الوسائل التي لم أدرجها على سبيل الحصر لتعددها وتنوعها، واقتصرت على أهمها، يصب جميعه في إحداث تطوير هيكلي نظامي في مؤسسة البرلمان, بما يجعلها تتواءم بنجاح مع التغيرات التي تشهدها المؤسسة السياسية, عبر التجديد والتحديث المستمر في الوظائف بتنويعها لرفع درجة فاعليتها، ولذلك سأتناول بالشرح مجمل مجالات التطوير التنظيمي الهيكلي للبرلمان كالتالي:

أولا : اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة المؤسسة البرلمانية

أصبح استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ضرورة حتمية في أي عمل مؤسسي, في ظل موجة التحديث التي تشهدها المؤسسات السياسية في العالم العربي تحديدا، وفي ظل التحولات العالمية، والتطور المذهل لأدوات اكتساب المعرفة، وهو ما يفرض توجه هذه المؤسسات إلى تحديث عملها وخبراتها باعتماد هذه التكنولوجيا، ولأن علاقة البرلمان بهذه التكنولوجيا وطيدة، فقد نجم عن هذه العلاقة ولادة ما يسمى بالبرلمان الإلكتروني[1]، الذي يتم من خلاله تقديم خدمات لمن لهم صلة بالبرلمان بدءا بأعضاء البرلمان، والعاملين به، وكذا المواطنين، والبرلمانات المماثلة، والأحزاب السياسية، وجمعيات المجتمع المدني، وتتحدد هذه الخدمات في دعم عمل الأعضاء، لأنه بوابتهم للتعرف على مكونات العمل البرلماني[2]، بمنحهم المعلومات البرلمانية, لاحتوائه على قاعدة البيانات المتعلقة بالقوانين ومحاضر الجلسات، كما يدعم ارتباط البرلمان ببيئته الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ويرفع درجة تفاعله مع الناخبين ومع الرأي العام، كما يتيح للنائب فرصة التقائه مع ناخبيه ودائرته الانتخابية، عندما ينشئ النائب موقعا إلكترونيا له لتحسس مواقف ناخبيه، ويستقي منهم المعلومات التي تغذي مواقفه ورؤاه في مجال التشريع والرقابة، كما يكسر التواصل الإلكتروني حاجز السرية ويدعم الشفافية[3]، لأن احتكار المعلومة يحبط فعالية العمل البرلماني[4]، وموقع البرلمان الإلكتروني هو منفذ المواطنين للرقابة على أداء النائب، وأداء البرلمان، من خلال ما يوفره الموقع للمواطنين من معلومات، إضافة إلى أنه يعكس صورة

---

1)- كريم السيد عبد الرزاق، ياسر فتحي كاسب، البرلمان الإلكتروني: تطوير المواقع على الإنترنت، ورقة قدمت في المؤتمر العربي الثالث للمجالس التشريعية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة، سنة **2007**، ، ص**20**.

2)- " لئن رحب الكثير من المختصين باعتماد البرلمانات على الوسائل التكنولوجية الحديثة في العمل البرلماني، وفي الاتصال والتواصل بما بات يعرف بالبرلمان الإلكتروني، فإن الأكاديمي البريطاني جون غراي يعتقد بأن الديمقراطية الإلكترونية والتلفزيونية التي يدعو إليها بعض قادة اليمين مثل نويت غينغرش رئيس الأغلبية الجمهورية السابق، لا تنبع من الحرص على تقويم أداء الدولة، وتعزيز وسائل الرقابة، بمقدار ما ينبع من ثقافة شعبوية، وغير ديمقراطية، تعادي الدولة, وتسعى إلى إلغاء دورها, خاصة في مجال الخدمات الاجتماعية، كما أعرب البعض عن اعتقادهم بأن هذه الثورة المعلوماتية تفسح المجال أمام تطبيق الديمقراطية المباشرة التي لا يحتاج فيها المواطن إلى من ينوب عنه في المراقبة البرلمانية ". انظر: د. رغيد صالح، التطورات العالمية وأثرها في الدور الرقابي للبرلمان، ورقة قدمت في ندوة حول الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، موقع الإلكتروني: (***www undp.pogar.org***)..

3)- كريم السيد عبد الرزاق، ياسر فتحي كاسب، نفس المرجع، ص **23**.

4)- نفس المرجع.

البرلمان في نظر الناخبين، ويعكس مكانة الدولة وموقفها من الديمقراطية، والتطور الذي تشهده الحياة النيابية[1].

وللإشارة فإن توظيف البرلمان الجزائري لتكنولوجيا المعلومات، أو ما يعرف بالبرلمان الإلكتروني قد بلغ مستوى معتبرا، إذا ما قورن ببعض البرلمانات العربية، فموقع المجلس الشعبي الوطني، وموقع مجلس الأمة, يتيح كل منهما الاطلاع على محاضر الجلسات، وعلى وقائع نشاطات المجلس، وعلى نشاطه في مجال الدبلوماسية البرلمانية، وكذا نشاطه في المجال الرقابي والتشريعي، وكذا تغطية نشاط اللجان، ونشاط المكتب وهيئة الرؤساء والتنسيق، غير أن قاعدة البيانات تقتضي التوسيع والتحديث والتفصيل، وتخصيص مواقع للتواصل والاتصال، كما هو الشأن في موقع البرلمان الفرنسي والألماني والإنكليزي وغيرها، بما يتيح للأطراف ذات العلاقة منظومة معلوماتية واتصالية شاملة ومتكاملة لتفعيل أداء المجلسين، وفي حدود الصلاحيات المخولة لها، كما سيوثق تحديث قاعدة البيانات روابط التواصل بين البرلمان وبيئته الداخلية والخارجية، مما يضمن فعالية أدائه، ويمكن أن تشمل قاعدة البيانات[2] ما يلي:

1-**موقع لإدارة الموارد البشرية:** ويشمل ملفات العاملين بمسارهم الوظيفي ورتبهم، والتدريبات والبعثات التي استفادوا منها، وكذا حجم نشاطهم الفردي، ويمكن التغاضي عن كشف ما يتعلق بحياتهم الشخصية حماية لحقهم في الخصوصية.

2-موقع أعضاء المجلس: ويشمل مسارهم المهني ومؤهلاتهم، وسجل نشاطاتهم المختلفة في التشريع والرقابة، وفي اللجان وفي الدبلوماسية البرلمانية، وفي مجال التدريب.

3-موقع الموارد المالية: ويشمل رواتب العاملين وأعضاء البرلمان، ومكافآتهم، وكذا التوريد والميزانية.

4-**موقع محاضر الجلسات والملخصات والتقارير:** ويشمل المحاضر المكتوبة والمسموعة والمرئية.

---

1)- كريم السيد عبد الرزاق، ياسر فتحي كاسب, المرجع السابق، ص **24**.

2)- لمزيد من التفاصيل بشأن قاعدة البيانات، انظر: د. زين الدين عبد الهادي، علاقة البرلمانات بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ورقة قدمت في ندوة نظمها برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، الموقع الإلكتروني: ***(www.undp.pogr.org)***.

5-موقع اللجان: ويشمل نشاطاتها وارتباطاتها بالجهاز التنفيذي وبالخبراء والمجتمع المدني، وكذا محاضرها وتقاريرها وبياناتها الصحفية.

6-**موقع مكتبة المجلس:** ويشمل أرشيفها وفهارسها، وقصاصات الصحف، والببليوغرافيا، والدوريات الصادرة عن المجلس، والدوريات التي يشترك فيها المجلس.

7-**موقع المجلس على الانترنت:** ويشمل أخبار البرلمان ونشاطات لجانه، وأعضائه، وطرق الاتصال بالأعضاء، والبث الصوتي للجلسات، وملفات الأداء الشهرية، والرسائل الإلكترونية.

8-موقع خاص بالإحصائيات في المجال التشريعي والرقابي.

كما تتأثر البرلمانات بثورة الاتصالات بولوج التلفزيون إلى جل برلمانات العالم، وقد استقطبت العملية اهتمام الرأي العام، إلى حد أصبح فيه إقبال الهولنديين على الفترات المخصصة لمساءلة رئيس الحكومة في هولندا إلى ما يشبه الطقس الديني[1]، كما حرصت بعض البرلمانات العريقة على توسيع آليات التواصل بينها وبين المواطنين، فنفذت نيوزيلندا مشروع الاقتراع الهاتفي الذي يسمح لهم بالاتصال بالنواب، والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، وكذا تقديم الشكاوى للمسؤولين المعنيين[2]، كما جسدت هولندا مشروع الديمقراطية الهاتفية التي تسمح للمواطن بمناقشة مشاريع القوانين، وله أن يفوض نوابا أو أحزابا للتصويت بالنيابة عنه[3]، فتعميق وتوسيع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البرلمان الجزائري يرفع من درجة فعاليته وحركيته، ويعكس صورته ومستوى أدائه، وكذا المستوى الذي وصلت إليه الحياة البرلمانية في الجزائر، وإن أي تقصير في توظيفها سيحبط ولا شك مبدأ الشفافية والمحاسبة، ويؤخر ترسيخ مبدأ ديمقراطية العمل البرلماني.

ثانيا : تطوير نظام اللجان والنظام الداخلي

إذا كانت اللجان هي منفذ النائب إلى دراسة ومناقشة مشاريع ومقترحات القوانين، وممارسة الرقابة على الحكومة بآلية الاستماع، وهي البوابة التي يلج منها عامة المواطنين إلى العمل البرلماني، ومن خلال ممثلي المجتمع المدني، وهي التي تشكل المطبخ السياسي (*Policy kitchen*) للبرلمان, إذ لا يمكنه مناقشة موضوع أو بحثه إلا بعد أن يحيله إلى إحدى لجانه

---

1)- د. رغيد صالح، الدور الرقابي للبرلمانات، المركز اللبناني للدراسات،الموقع الإلكتروني: (**www.undp.pogar.org**).

2)- نفس المرجع.

3)-نفس المرجع .

لتبحثه وتعرض رأيها فيه أمام البرلمان, فإن النظام الداخلي للبرلمان يمثل الضابط للعلاقة بين الأغلبية والمعارضة بداخله، وهو مقننها، والحافظ للتوازن المطلوب بينها، والضامن لحقوق الأقليات فيه، وهو أداة تنظيم وسير عمل المجلس، والمحدد لواجبات الأعضاء, ومخالفاتهم، والواضع للجزاءات والعقوبات المترتبة عنها، وهو الحكم في أي نزاع بين الأطراف ذات العلاقة، وهو إطار للتفاعل بين مقتضيات تحديث العمل البرلماني وآليات استقراره واستمراره، مما يؤكد مرونته وقابليته للتغيير.

وإذا كان نظام اللجان والنظام الداخلي للبرلمان من مكونات الهيكل التنظيمي له، فإنه من باب أولى تطوير هذين النظامين باعتبارهما العنصر الفاعل في النظام الإداري.

أما تفعيل نظام اللجان فينصرف إلى تفعيل أدائها الفني، وتفعيل دورها في التشريع، وتثمين تقاريرها، وتوسيع إشراكها للخبرات العلمية للإدلاء بآرائها في إعداد هذه التقارير، وإيجاد آليات للتعاون والتنسيق بينها ويمر ذلك عبر:

1- دعم اللجان بالباحثين المتخصصين والموظفين ذوي الكفاءة للتمكن من ممارسة دورها التشريعي والرقابي، ويمكن الاقتداء بالبرلمان الفرنسي في هذا الصدد، إذ قامت الجمعية الوطنية عام 1983 بإنشاء إدارة تابعة لها مهمتها قياس الخيارات والمقترحات العلمية والتكنولوجية، وإعداد تقارير بشأنها لعرضها على أعضاء البرلمان لمساعدتهم في اتخاذ قراراتهم[1]،

2- إيجاد آليات للتعاون بين اللجان والتنسيق بينها، لأن انفراد كل لجنة بدراسة القانون الذي يتعلق باختصاصها قد يحدث أحيانا تناقضا وتضاربا بين القوانين، وهذا ما ألجأ البرلمان الألماني إلى إنشاء مجلس وطني لمراقبة القواعد القانونية[2]، للتنسيق بين مجموع اللجان لتفادي هذا التضارب والتناقض وعدم التكامل.

---

1)- د.علي الصاوي، نظام اللجان البرلمانية، الموقع الإلكتروني: (***www.undp.pogar.org***).

2)- " لجأت بعض البلدان المتطورة إلى إيجاد لجنة للتشريع على مستوى البرلمان، تمر عليها كل النصوص القانونية لمراقبة حسن صياغتها القانونية والفنية، إضافة إلى اللجنة المختصة، ففي إنجلترا توجد لجنة مكونة من خبراء في القانون تلعب هذا الدور، وأنشأت ألمانيا وهولندا مجالس وطنية لمراقبة القواعد القانونية، وتوجد مؤسسات شبيهة في بلجيكا وسويسرا تضمن إصدار نصوص قانونية متناسقة وغير متضاربة، إلى جانب إحداث تخصص جامعي عالي لتكوين المرشدين التشريعيين في بعض البلدان ". انظر: د. الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد الخامس، سنة **2008**، ص **17**.

3- إنشاء مكاتب دراسات قانونية متخصصة تمد اللجان بالاستشارات القانونية الضرورية لمساعدتها على الصياغة السليمة والتحليل القانوني واستنباط الحقائق.

4- ضرورة انفتاح اللجان على المجتمع المدني والمواطنين.

5- تدريب العاملين باللجان على استخدام نظم المعلوماتية, والفهرسة، وكذا تنمية قدراتهم على التحليل والتوثيق.

6- تدريب المقررين على استخدام قواعد البيانات للتعرف على القوانين ذات الصلة بالتشريع المطروح للبحث، وتبادل الخبرات وتنظيم تدفق المعلومات[1].

7- التدريب على إعداد التصريحات الصحفية واستخدام وسائل الاتصال الحديثة في التواصل.

8- تفعيل آلية الاستماع بالبحث عن مصادر تنوير البرلمان بأبعاد الموضوع محل المناقشة باجتذاب الخبراء والمتخصصين للمشاركة في مداولاتها[2].

9- يقع على عاتق لجنة المالية والميزانية العبء الأكبر في مناقشة قانون المالية وإثرائه بإجراء التعديلات عليه، غير أنها لا تعتمد إلا على خبرة أعضائها في المجال المالي، وهنا يمكن المبادرة بإنشاء وحدة التحليل المالي بالبرلمان يشارك فيها خبراء متخصصون على غرار مكتب الميزانية بالكونغرس الأمريكي *(Congressional budget office)* الذي يختص بتحليل الاختيارات في مجال السياسة الاقتصادية وتحديد كلفتها[3].

أما تطوير النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار تطوير العناصر التي ذكرتها من خلال تعريفه، وبقدر توافرها يكون أداة فاعلة في تحسين مستوى أداء البرلمان وتيسيره وتطويره، مع اشتراط تطابق الممارسة مع النص، إضافة إلى تضمينه عند إعادة النظر فيه بعدا أساسيا، وهو عدم تعارضه مع مقتضيات التعبير الحر لعضو البرلمان، وكذا تفادي تعقيد إعداده إلى الحد الذي يجعل التعامل معه صعبا.

---

1)- د. علي الصاوي، إستراتيجية التطوير البرلمان، المرجع السابق.

2)- نفس المرجع.

3)- د. نذير المومني، دور البرلمان في إعداد ومراقبة وتقييم السياسات العامة، المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، الموقع الإلكتروني" (***www.arabuleoflaw.org***).

ثالثا : تطوير الإعلام البرلماني

أصبح نظام الاتصال هو المكون الأساسي للبرلمانات العريقة، وشرطا ضروريا لتفعيل أدائه، نظرا لطبيعة البرلمان الجماهيرية[1]، ولذلك فإن العمل على دعمه ضروري لدعم قراراته والارتقاء بمستوى أدائه الرقابي، ودعم مركز النواب، وإضفاء الشفافية والموضوعية على الحياة البرلمانية بتطوير وتحديث الإعلام البرلماني.

فالإعلام البرلماني بهذا المعنى هو إعلام يختص بعرض ومناقشة وتحليل الأداء البرلماني لتعزيز شفافيته، وهو إعلام يهدف إلى تسليط الضوء على أعمال البرلمان، عبر نقل وقائع عمل البرلمانيين والبرلمان, لدعم الاتصال والتواصل بينه وبين الجمهور والمجتمع المدني, وإتاحة إشراكهم في صناعة القرارات، ومن أهم روافد هذا الإعلام القنوات التلفزيونية التي تضطلع أساسا بنشر الثقافة البرلمانية لدى المتتبعين والمهتمين، وتزويدهم بوقائع الجلسات، مما يساعد في تبسيط إجراءات العمل التشريعي والرقابي[2]، كما تساعد الصحافة البرلمان في إيصال كل مستجد عنه للقارئ، وكذا التصدي لتقييم هذا العمل وتحليله، ويمكن أن تساهم في سبر الآراء وقياس اتجاهات الرأي العام حول الشأن البرلماني، مما يعزز مكانة البرلمان، ويحفز البرلمانيين على الارتقاء بمستوى أدائهم، إضافة إلى النشرات البرلمانية والدوريات الصادرة عنه[3]، والتي تعالج قضاياه الجوهرية، وتغطي نشاطاته، فيما تساهم شبكة الانترنيت في توطيد صلة البرلمان بالمواطنين والباحثين وبالعالم الخارجي، ومن خلالها يستكشف المهتم مستجدات الشأن البرلماني، وبالمقابل يتلقى البرلمان شكاوى واستفسارات هؤلاء المهتمين.

وإذا كان هذا الإعلام يخطو خطوات متسارعة في التغطية، وضمان الاتصال والتواصل، والدفع بالعمل البرلماني إلى المستوى الذي يحقق المطالب الكبرى للمجتمع، فإن هذا الإعلام في الجزائر يفتقر إلى الأطر المؤهلة فنيا, ويوظف أجهزة لا تواكب التطورات

---

1)– د. علي الصاوي، نحو جدول أعمال لتطوير المجالس العربية، المرجع السابق.

2)– " بهذا الخصوص وفي تشيكسلوفاكيا يتم فتح البرلمان أمام الجمهور لمتابعة الجلسات العلنية، كما تم تخصيص محطة إذاعية لتغطية نشاطات البرلمان، وكذا نقل فعاليات البرلمان عبر وسائل الإعلام المرئية والمقروءة، وأنشئت إدارات متخصصة في الإعلام البرلماني والإرشاد لمرافقة الطلاب في زياراتهم للبرلمان ". انظر: ورقة عمل حول الإعلام البرلماني، مركز الدراسات والبحوث، الموقع الإلكتروني: (***www.nuwad.org.bh***).

3)– "إضافة إلى النشرات الرسمية التي تصدر عن مجلسي البرلمان الجزائري، وكذا الإعلانات الصحفية الصادرة عن اللجان البرلمانية، يصدر مجلس الأمة دوريتين هما "الفكر البرلماني، ومجلة مجلس الأمة " ، كما تصدر عن المجلس الشعبي الوطني "مجلة النائب"، وتصدر في هذا الإطار وزارة العلاقات مع البرلمان دوريتين هما "ملتقى المؤسسات، ومجلة الوسيط".

التكنولوجية، ولعل فتح قناة تلفزيونية متخصصة للإعلام, وكذا فتح محطة إذاعية لهذا الغرض ودعمها بإطار بشري مؤهل ومدرب، وتوفير الأجهزة الإعلامية المتطورة، والتوسع في توظيف التواصل الإلكتروني بين المواطنين وأعضاء البرلمان، ودعم المكتبة البرلمانية بمكتبة إلكترونية لاستقاء المعلومات، والتدريب الجيد للعاملين بالإعلام، وتيسير مهمة الصحفي وتوسيع مساحة حرية التعبير لديه، وانفتاح البرلمان على المجتمع المدني والطلبة والمواطنين يعطي دفعا قويا لهذا الإعلام، ويرقى به إلى مستوى الإعلام الفعال الناجح الشفاف وذي المصداقية.

رابعا : تطوير مراكز البحوث والمكتبة البرلمانية

إن للبحوث البرلمانية دورا محوريا في دعم العمل البرلماني، عبر إعداد الدراسات والبحوث والتقارير في المجالات ذات العلاقة، وكذا توفير المعلومات والبيانات والإحصائيات في هذا المجال، وتوثيق الصلات، وتبادل المعلومات والخبرات مع البرلمانات في الخارج، لأن الطلب على خدماتها يتزايد بشكل ملحوظ في المجال العلمي والتكنولوجي والسياسي والاقتصادي، ويبدو أن الباعث على ذلك هو حاجة البرلمانيين إلى الاستفادة من التحول السريع في مجال الاتصالات والمعلومات، وحاجتهم إلى دعم قدراتهم للتكيف مع مطالب الرأي العام الذي يشهد هو الآخر تطورا متسارعا في رصد أداء البرلمان ومتابعة أنشطته, بربط هذا الأداء بأداء البرلمانات المتطورة، ولأن التطور في نوعية وكمية هذه الأبحاث متسارع ويوظف التقنيات الحديثة، فإن التوجه إلى إنشاء مراكز بحثية، وإعادة هيكلة القائم منها هو من مستلزمات مواكبة البرلمان الجزائري للتطور المذهل في هذا المجال، ويتم ذلك عبر:

1- اعتماد الأساليب الحديثة في البحوث البرلمانية التي تتجه إلى إنتاج خدمات بحثية بعيدة عن التعقيد، وكثرة التفصيلات، فيكفي إمداد أعضاء البرلمان ببحوث مبسطة، وبيانات وإحصائيات وملخصات موجزة تنصب على الموضوع محل البحث.

2- التركيز في البحوث البرلمانية على المجالات الأصعب وهي مجال الموازنة والصياغة الفنية التشريعية.

3- توظيف التقنيات المتطورة، بالتركيز على التحليل المالي الاقتصادي، وقواعد البيانات التشريعية، وعلى مهارات المناقشة، ونظام عمل اللجان البرلمانية.

4- ربط الصلة بشبكات المعلومات الدولية، لما لتبادل الخبرات القانونية من أثر إيجابي على مراكز البحوث المحلية, والذي من شأنه أن يضمن استفادتها من التطور المتزايد في وسائل الاتصال، والتقنيات التكنولوجية الحديثة.

5- المبادرة بإنشاء مركز للبحوث البرلمانية يعتمد الوسائل المتطورة، بها يضمن مواكبة التحولات والتغيرات الاقتصادية والسياسية التي يشهدها العالم، فيكون المركز معينا لا ينضب لمركز التكوين والدراسات التشريعية المنشأ، والذي يساهم في تكوين وتأطير العاملين بالبرلمان وأعضائه.

أما المكتبة البرلمانية وباعتبارها مكتبة متخصصة في مضمونها، وفي الغرض منها، وفي الأشخاص الذين تخاطبهم وتخدمهم، ولأنها تسهم في دعم وتيسير نشاطات الأعضاء ومدهم بالمعلومات، فإن تطويرها ضروري وإلزامي، لأن مكتبتي غرفتي البرلمان تواجه أزمة تخلفها عن ركب المكتبات البرلمانية المتطورة، كما بقيت رهينة الأساليب التقليدية في إدارتها، وفي إثرائها ودعمها وفي توظيفها، مما جعلها عاجزة عن التكيف مع متطلبات وإمكانات البحث التي تتضاعف بشكل هندسي، مع ثبات في وتيرة تطور هذه المكتبة، فحاجة البرلمانيين إلى المعلومات في مجال الدراسات التشريعية متزايدة، وقدرة استجابة المكتبة لهذه الحاجات متواضعة، وهذا يفسر عجزها عن تحقيق الغرض منها، في ظل التحولات الدولية في تعبئة موارد المعلومات، وتوظيفها في دعم الأداء البرلماني، فهي لم ترق بعد إلى مستوى الكيان الحي الذي يكيف نفسه حسب النسق الذي يعمل فيه[1], بمعنى أن تستجيب لمقتضيات ومتطلبات الأداء الجيد لأعضاء البرلمان والعاملين به، وأن تحتل موقعها المركزي في نظام المعلومات[2]، وحتى يتسنى لها الارتقاء إلى هذا المستوى، ينبغي أن يبادر القائمون عليها بالمبادرة بتطويرها, بالأخذ بآليات التحديث التالية :

---

1)- " لقد قال رانغوتان (***Rangauthan***) " إن المكتبات كيانات حية "، وإذا كانت هذه العبارة صحيحة فإن هذا الكيان مدعو إلى أن يتكيف مع النسق الذي يعمل فيه دون التخلي عن دوره الداخلي في المجتمع ". انظر: أنا جلا لوزي (***Anna Glalluzi***)، المكتبات البرلمانية مستقبل غير مضمون. الموقع الإلكتروني: (***www.Iffa.org***).

2)- " إن نظام المعلومات هو مجموعة من الأنشطة والعمليات والأدوات المساعدة على وصول المعلومات إلى من يريدها، باستخدام كل الأدوات التكنولوجية المتاحة ". انظر: د. زين الدين عبد الهادي، نظم المعلومات في المكتبات البرلمانية، ورقة قدمت في المؤتمر العربي الأول عن إدارة المجالس الوطنية، المنعقد فيما بين **3**، **4** ماي **2005** بالقاهرة: الموقع الإلكتروني: (***unpn1.un.org***).

1- الأخذ بالأساليب الحديثة التي تعتمد على التقنيات المتطورة في تنظيم المكتبة، وتوظيف إطار بشري متخصص ومتدرب بما يفي بغرض التحديث.

2- إيجاد روابط بين المكتبة والمراكز البحثية لضمان تبادل المعلومات والبيانات والخبرات.

3- يندرج تحديث تنظيم المكتبة في احتفاظها بالأدلة والفهارس, ومراصد البيانات المتعلقة بالبحوث والدراسات المختلفة المحلية والدولية المتصلة بالعمل البرلماني، وكذا استعانتها بالخبراء المختصين، وتواصلها مع الإدارات ومقار الورشات والمخابر والندوات التي تسهم في تغطية الشأن البرلماني.

4 - تطوير الخدمة الإرشادية بتيسير الوصول إلى الخدمات البحثية، والحصول على الخدمات المختلفة من إحاطة جارية *(Current Awareness)* , وبث انتقائي للمعلومات *(Selective Dissemination Information)* [1].

5- يمكن المبادرة بإنشاء مكتبة رقمية[2]، بالموازاة مع تطوير وتحديث المكتبة التقليدية.

6- أن يكون للمكتبة البرلمانية صفحة على الأنترنيت للسماح لأي باحث بالاستفادة من محتوياتها خاصة وأنها متخصصة ومتميزة.

ومما تقدم في هذا المطلب نستخلص أن تطوير أداء البرلمان يمر حتما عبر إصلاحه مؤسسيا، بتطوير أداء أعضائه بإكسابهم القدرة على استيعاب أدوارهم باستيعاب الضوابط الدستورية والقانونية التي تحكم وتوجه أداءهم، وهذا لا يتأتى إلا بتدريبهم، وتيسير استفادتهم من تجارب البرلمانات المتطورة، ومد قنوات الاتصال والتواصل بينهم وبين دوائرهم الانتخابية، وتوطيد صلتهم بالمجتمع المدني لضمان تغذية راجعة أو عكسية، يكون فيها عضو البرلمان هو الذي يحول المطالب الكبرى إلى قرارات، كما يستهدف التطوير المؤسسي تفعيل أداء العاملين, باعتماد المعايير

---

1)- د. زين الدين عبد الهادي، المرجع السابق.

2)- "المكتبة الرقمية ظهرت في بداية التسعينات وهي في شكلها موقع على الأنترنيت أو مجموعة من الصفحات العنكبوتية، أو مجموعة من الملفات المتاحة عبر جهاز حاسب، وهي في مضمونها مجموعة من الكتب سقطت عنها حقوق التأليف والنشر، ومجموعة من النصوص الكاملة لمقالات دوريات في قاعدة بيانات متاحة عن بعد، أو مجموعة من الوثائق الأصلية الخاصة بالمؤسسة البرلمانية، أو مجموعة من أعمال مؤلف محدد موضوع على الأنترنيت، وتتحكم فيها مجموعة من العناصر (حقوق الملكية الفكرية، توافر اتصال شبكي متاح عن بعد، توافر منظومة من الحاسبات التي تعمل في تناسب، توافر موارد بشرية مؤهلة للتعامل مع البيانات التقنية المختلفة)". انظر: د. زين الدين عبد الهادي، نفس المرجع.

الموضوعية والعلمية في انتقائهم، وفي تكوينهم، وفي ترشيد أدائهم، ليكونوا عاملا معينا للأعضاء في مباشرة مهامهم، إضافة إلى أن التطوير لا يكون مجديا ما لم يلج إلى بنية المؤسسة البرلمانية وهيكلها وإدارتها، بإحداث تطوير في التنظيم الإداري للبرلمان،باعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أداة لهذا التنظيم، وتطوير الإعلام البرلماني لضمان انفتاح واسع للبرلمان على المجتمع وعلى الأطراف ذات العلاقة، إضافة إلى المبادرة بإنشاء مراكز بحثية تكون منبعا يستقي منه عضو البرلمان والباحث من المعلومات ما يكفي لضمان جودة أدائه، ولا شك أن تحديث المكتبة البرلمانية بإعادة تنظيمها هيكليا ونوعيا, لتكون معينا لا ينضب للبرلمانيين في رفع قدرتهم على تحسين أدائهم سيضمن الارتقاء بمستوى أداء البرلمان ويفعله.

غير أن السعي إلى إحداث إصلاح دستوري ومؤسسي للارتقاء بالمؤسسة البرلمانية إلى مستوى الوسيط الأمين القوي بين المجتمع والسلطة يبقى منقوصا، ما لم يلج هذا الإصلاح إلى الأداء النوعي بتطوير القدرة التنافسية لهذه المؤسسة، والرقي بمكانتها النوعية في خريطة تجارب البرلمانات المعاصرة، ولا يتم ذلك إلا باعتماد جملة من آليات التحديث من أجل تطوير القدرة التنافسية، وهو ما سأعرضه ضمن المطلب الموالي:

المطلب الثاني:

التطوير النوعي لأجل تفعيل الأداء الرقابي

يدعم الإصلاح الدستوري والمؤسسي الإصلاح النوعي الذي يستهدف تعزيز مستوى القدرات التنافسية للبرلمان، للارتقاء به إلى مصاف التجارب المعاصرة، وهذا لا يتحقق إلا بتهيئة عضو البرلمان لاستيعاب دوره، وتفعيل أدائه التشريعي والرقابي، وكذا تفعيل أداء اللجان البرلمانية، وهذا يتم بإعادة النظر في ضوابط الممارسة البرلمانية، وتفعيل أدوات الرقابة، وآلية الاستماع لدى اللجان البرلمانية، وإيجاد روابط وعلاقات واضحة بناءة بين البرلمان والمؤسسات الاستشارية والرقابية الأخرى.

فالواقع السياسي يشير إلى تحول في ظروف الحياة السياسية بفعل موجة التحديث التي تشهدها المؤسسات السياسية عربيا وعالميا، ويرسم هذا التحول ولا شك أدورا جديدة للبرلمان, غير أنه لا يتأتى لهذا الأخير أداء دوره الجديد إلا بمباشرة عملية تطوير متنوعة الأبعاد، تستهدف تطوير الأداء لتعزيز القدرة التنافسية والرقى بالمكانة النوعية للمؤسسة البرلمانية في خريطة التجارب المعاصرة، ليتزامن هذا مع الإصلاح

الدستوري والمؤسسي، ولأجل ذلك ينبغي اعتماد مجموعة الآليات التي تعزز وتحسن الأداء النوعي، أو ما يسمى بالتطوير النوعي لقدرات البرلمان، ليكون ذا قدرة تنافسية عالية، بتحويله من مؤسسة شكلية جامدة خاضعة وتابعة, إلى آلية عمل تحقق رضا الناخبين[1]، وتقاس هذه القدرة بحسب الترتيبات المؤسسية للبرلمان، وطبيعة العلاقة بين خطوط السلطة الإدارية والسياسية فيه، وطبيعة امتيازات القيادة البرلمانية والحزبية، وامتيازات رؤساء الكتل البرلمانية، ونوعية قواعد وإجراءات صنع القرار[2]، ولعل أهم آليات تطوير هذه القدرة تنصب على تحسين مستوى أداء عضو البرلمان، وتوطيد علاقته بناخبيه ودائرته الانتخابية وجمعيات المجتمع المدني، وبوسائل الإعلام، وعلى تطوير قدرة البرلمان التنافسية في المجالين التشريعي والرقابي، بما يساهم في رفع درجة هذه القدرة وتحسينها، وهو ما سأتناوله بالتفصيل ضمن هذه الفروع :

الفرع الأول:

تفعيل مستوى الأداء النوعي لعضو البرلمان

لأن عضو البرلمان ملزم أخلاقيا وقانونيا بأداء المهام الملقاة على عاتقه، واستيعاب الأدوار التي تستوجبها وظيفته التمثيلية، والنيابة عن المواطنين، وكذا وعيه بهذا الدور ليكون عند حسن ظن ناخبيه، ويرقى بمستوى أدائه إلى الدرجة المأمولة، ليسهم بهذا الأداء في بناء وتفعيل مستوى أداء البرلمان، ولعل تحقيق ذلك يتم بجملة من المؤشرات، تتحدد في انضباطه ونزاهته وكفايته، وفي قدرته على توطيد صلته بناخبيه لنقل مطالبهم، وكذا توطيد صلته بالمجتمع المدني ووسائل الإعلام، والذي من شأنه أن يسهم في نقل مختلف المواقف والآراء والمطالب إلى الجهاز التنفيذي، ولذلك سأعرض هذه المؤشرات وفقا لهذا التفصيل:

أولا : انضباط عضو البرلمان يعزز قدرة البرلمان التنافسية

تترسخ وتزداد يوما عن يوم ظاهرة غياب أعضاء البرلمان عن حضور جلسات المجلس، وهي ظاهرة منتشرة في الكثير من البرلمانات وفي البرلمان الجزائري تحديدا، إلى حد افتقاد الغرفتين إلى النصاب المطلوب لتمرير قوانين في غاية الأهمية، ذلك لأن انخفاض

---

1)– كريم السيد، إصلاح ماذا في الحياة البرلمانية، ورقة قدمت في المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني تحت عنوان "الإصلاح البرلماني"، المرجع السابق، ص **204**.

2)–نفس المرجع، ص **205**.

نسبة المصوتين على النص القانوني يشكك في شرعية النص، مما يؤدي إلى التشكيك في شرعية ما يرتبه من قرارات وإجراءات، كما تؤدي ظاهرة الغياب إلى ارتباك في المناقشات، وحتى في جلسات المساءلة التي تحتاج إلى نسب تصويت مرتفعة لتؤتي أكلها في التأثير على الجهاز التنفيذي، وبالرغم من توجيه تعليمات من رئيسي الغرفتين بشأن ضرورة انضباط وانتظام حضور عضو البرلمان للجلسات، إلا أن ذلك لم يجد نفعا، بالرغم من السلبيات التي تنجم عن هذه الظاهرة على الأداء بنوعيه التشريعي والرقابي، وتعزى هذه الظاهرة إلى انشغال عضو البرلمان بمصالحه الشخصية، وبتقديم خدمات لأفراد من دائرته الانتخابية على حساب وظيفته العامة، وهي تمثيل الأمة لا الدائرة الانتخابية[1],إضافة إلى عدم تقيد بعض النواب بشرط التنافي مع العهدة الانتخابية المقررة دستوريا[2], أي منع عضو البرلمان من الجمع بين صفته كعضو للبرلمان والقيام بمهام أو وظائف أو أنشطة أخرى[3].

ولعل مبادرة المشرع بإيجاد ضوابط قانونية تؤمن انضباط عضو البرلمان، وتلزمه بالتقيد بالتزاماته وواجباته، وبالمبادئ التي تحكم عمله أصبحت ضرورة حتمية، وبهذا الخصوص يمكن إنشاء جهة رقابية بالمجلس تتشكل من أعضائه, تسهر على ضمان التزام العضو واحترامه لمبادئ وقواعد الأخلاقيات البرلمانية، ويمكن تضمين هذه القواعد عقوبات واضحة وفعالة، بما يفرض على العضو الالتزام بواجباته، وتقلل من تفشي ظاهرة الغياب،

---

1)– " إن أعضاء البرلمان لا يمكنهم تمثيل مصالح الأمة إلا إذا حرروا أنفسهم من التعليمات المحددة التي يمليها عليهم الناخبون أو الحزب، وبمعنى آخر يحظر إلزامهم بشكل نهائي بمنهج عمل من قبل ناخبيهم، والأصح أن الأعضاء تم انتخابهم لتنفيذ الرؤية الحزبية للمصالح العامة للحزب الذي رشحهم، ولكي يفعلوا ذلك يجب أن يحرروا أنفسهم من المصالح الخاصة للناخبين". انظر: د. إستر سامجو، الوظيفة التمثيلية للبرلمان الإيطالي وعلاقته بالدوائر الانتخابية، ورقة قدمت في ندوة بعنوان "بناء قدرات المؤسسة البرلمانية، وتعزيز مشاركة المواطنين في الدول العربية"، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، سنة 2009، الموقع الإلكتروني: (*www.undp.pogar.org*), ص 246.

2)_ "تنص المادة 103 من الدستور بشأن التنافي مع العهدة الانتخابية على ما يلي : "تحدد كيفيات انتخاب النواب وكيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم , وشروط قابليتهم للانتخاب ,ونظام عدم قابليتهم للانتخاب ,وحالات التنافي بموجب قانون عضوي".

3) – "لا يزال مشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافي قيد الإعداد على مستوى مجلس الحكومة, وقد أدرجت ضمن المشروع عشر وظائف ومهام وأشطة مالية وتجارية يمنع على عضو البرلمان الجمع بينها وبين عضويته قي الهيئة التشريعية , بينما يرخص لعضو البرلمان بممارسة أعمال مؤقتة ذات طابع علمي أو ثقافي أو إنساني أو شرفي لمدة لا تتجاوز السنة كالتعليم العالي أو منصب أستاذ في الطب " انظر: سميرة بلعمري, مشروع قانون حالات التنافي,جريدة الشروق اليومية المؤرخة في 20 جوان 2011 العدد رقم 3330.

وأن يعاد النظر في العلاوات وربطها بحضور الجلسات والتدخل , إضافة إلى هذا يمكن مطالبة النواب باحترام قيم النزاهة, والأخلاقيات التي تقتضيها مهمته كممثل للأمة، فبقدر ما يضع عضو البرلمان مصالحه الخاصة والحزبية فوق كل اعتبار وعلى حساب مصلحة الأمة، بقدر ما يقلص هذا التوجه من مصداقية التمثيل النيابي الذي يعد أساسيا في قيام النظام الديمقراطي.

وكل هذا من شأنه أن يضاعف درجة فعالية أداء العضو، ويعزز ثقة ناخبيه به، فنضمن بذلك فعالية الأداء، مما يقوي من نفوذ البرلمان، ويحصل الاقتناع لدى المواطنين بفعاليته وجودة أدائه.

ثانيا : تفعيل تواصل عضو البرلمان بالمجتمع المدني وبوسائل الإعلام

لا تقتصر وظيفة عضو البرلمان على المناقشة والمساءلة، إنما يتعدى دوره إلى العمل كوسيط بين البرلمان والحكومة، وبينه وبين ناخبيه، وهذا من شأنه أن يشكل شبكة من جماعات المصالح والأحزاب وهيئات المجتمع المدني حول البرلمان وأعضائه، وهذه الرابطة تمكن العضو من تحسس مواقف وآراء ومطالب هذه الفئات، بتوطيد صلته بها وبوسائل الإعلام، والعمل على نقلها مطالبها إلى الحكومة، فهذه العملية تشكل تغذية راجعة للعضو، فمن هذه الفئات ومن الانفتاح على وسائل الإعلام يستقي المعلومات والمطالب، ويعمل على نقلها، والسعي إلى كسب تأييد الأغلبية في البرلمان التي تسعى إلى تحويل المطالب إلى مخرجات، وتنشأ من هذه المخرجات مطالب أخرى تتفاعل معها مؤسسة البرلمان ويتم تحويلها بنفس الكيفية، فهذه الفئات هي مصدر تغذية راجعة لعضو البرلمان وللبرلمان نفسه، وكلما توثقت صلة العضو بهذه الفئات كلما زاد التفاعل، وتعزز الأداء، ويتم ذلك وفقا لما يلي:

1- توثيق علاقة عضو البرلمان بالمجتمع المدني

إن سن القوانين واتخاذ البرلمان للقرارات التي تستهدف تحقيق المطالب يحتاج إلى أغلبية مؤيدة لتمريرها في قالب نصوص قانونية، وهذه الأغلبية لا تتبلور إلا بوجود ترابط بين الأعضاء والأحزاب وجمعيات المجتمع المدني، فتتشكل شبكة عمل تدفع بمطالب المواطنين قدما نحو التجسيد، وهذا من شأنه أن يرد الاعتبار لأداء الأعضاء، ويرفع من درجة مصداقيتهم لدى المجتمع والمواطنين، مما يفرض تقوية هذه الصلة وتوثيقها.

فالمجتمع المدني بوصفه الطرف الأساسي الفاعل في الحياة السياسية، والبديل الأمثل لتجاوز الانفصام القائم في علاقة عضو البرلمان بناخبيه وبحزبه(1), لانقطاع علاقة الاتصال وغياب قنواتها، هو الكفيل بتحقيق تنمية سياسية تنبع من المجتمع ذاته، وتكبر في أحضانه، ولذلك فإن إيجاد آليات لتوطيد هذه العلاقة أصبح ضرورة حتمية لإقحام المجتمع في الحياة والبرلمانية، وهذا لا يتأتى إلا بتوافر إرادة التعاون وتكامل الجهود من كل الأطراف.

2- توطيد صلة البرلماني بوسائل الإعلام

إذا كانت أجهزة الإعلام المتطورة، وحضور الإعلامي الكفء ضرورة لتفعيل أداء المؤسسات السياسية برمتها، فإنها تعد حتمية وإلزامية لمؤسسة البرلمان لطابعه الجماهيري ومهامه التمثيلية، فالإعلام يعد من ضرورات دعم قدرات البرلمان التنافسية، غير أن انفتاح البرلمان نفسه على وسائل الإعلام يقتضي توثيق صلة أعضائه بهذه الوسائل، ولعل الإلحاح على توثيق هذه العلاقة محكوم بالمبررات التالية:

ا- أن فعالية أداء عضو البرلمان تتحقق من تفعيل دور المواطنين في تقويم أداء المجلس، وانخراطهم في المشاركة في صناعة القرارات، وهذا لا يتحقق إلا عبر القنوات الإعلامية.

ب- أن لوسائل الإعلام دورا هاما في زيادة الاهتمام بالعمل البرلماني لدى المواطنين، ولدى الأعضاء, كما أن دورها فاعل في التأثير على سلوك ومواقف وصورة عضو البرلمان ومستوى أدائه, حينما تكون شاهدا يغطى الجلسات عبر المحطات التلفزيونية والإذاعية.

ج- إن عرض وسائل الإعلام لنشاطات المجلس يعزز موقف عضو البرلمان، ويتيح له فرصة تقييم أدائه ذاتيا، وكذا تقييم أداء المجلس, مما يدفعه إلى تحسين هذا الأداء وتفعيله.

---

1)- " على إثر كل انتخابات تشريعية أو محلية تبرز ظاهرة انفراط العقد بين المنتخب وحزبه، إلى حد التصادم أو القطيعة أو الانشقاق عن الحزب ببقاء المنتخب مستقلا، أو بالانضمام إلى حزب آخر، مما يؤكد هشاشة علاقة الحزب بالمنتخب الذي يجعل الحزب مطية للفوز في الانتخابات، في حين تنظر الأحزاب لمرشحيها على أنهم أرقام لرفع رصيدها في المواعيد الانتخابية، وتوسيع قاعدتها، مما يعني أن الاعتبار التمثيلي معدوم لدى الطرفين، وهذا يربك الأداء الحزبي، ويربك أداء المنتخب ويشتته، ويقلل من درجة فعاليته في المجلس المحلي أو النيابي ".

د- إن مساهمة الإعلام في التقييم من شأنه أن يطور هذا الأداء، ويوجهه نحو هدف مشترك، هو خدمة الصالح العام.

هـ- يسهم الإعلام في تطوير وتفعيل علاقات أعضاء البرلمان بناخبيهم، وبجمعيات المجتمع المدني، مما يثري العمل البرلماني، ويعزز ويطور آليات عمله، وكل هذا ينعكس بالإيجاب على أداء عضو البرلمان.

ولذلك فإن انقطاع صلة البرلماني بوسائل الإعلام، وبالإعلام البرلماني تحديدا, وانكفائه على نفسه, يجعله معزولا عن المجتمع وعن ناخبيه، ولا يتيح له تقويم أدائه، مما يحبط هذا الأداء، ويسهم في تراجع مستوى الأداء البرلماني برمته.

الفرع الثاني:

رفع قدرة البرلمان التنافسية في مجال التشريع.

إن التشريع هو العملية التي يتم بموجبها وضع أسس الجماعة, ورفع قواعد البناء الاجتماعي بهدف تنظيم وضبط الحياة والعلاقات بين المواطنين, ولإحداث قدر معين من التداخل والترابط بتيسير التعامل بينهم[1].

فالتشريع هو المرآة التي تعكس جهد الأمة في رسم سياساتها، وبه تقنن تقاليدها وأعرافها وقيمها ومثلها العليا، وهو الوسيلة المثلى للتعبير عن واقع المجتمع، ووضع قواعد وأحكام قانونية لمعالجة مشاكله، ومادام كذلك فإن صياغة التشريع التي تجسدها عمليا السياسة التشريعية التي تتبناها الدولة تخضع لشروط ومقومات لتحقيق جودة التشريع، والجودة غاية لا تتحقق إلا إذا عززت البرلمانات قدراتها في المبادرة التشريعية, باعتبارها المؤسسة التمثيلية والنيابية المعبرة عن واقع وحاجات ومطالب المجتمع، بالاستعانة بإسهام القوى الاجتماعية والسياسية في ضمان جودته، فتوافر مقومات التشريع الجيد، وتعزيز قدرات البرلمان في المبادرة التشريعية وإشراك القوى الاجتماعية والسياسية لا يكفل جودة التشريع فحسب، إنما يعزز ويقوي قدرات البرلمان التنافسية في المجال التشريعي، ويرقى بأدائه النوعي، مما يحقق فعاليته في هذا المجال، ولعل هذا يقتضي بعض التفصيل، وذلك كالتالي:

---

1)- د. علي الصاوي الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ورقة قدمت في ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، المنعقدة بين 3 و 6 فيفري 2003، بيروت، الموقع الإلكتروني: (*www.undp.porgar.org*).

أولا : مقومات التشريع الجيد

إن البرلمانات العربية والبرلمان الجزائري تحديدا بحاجة إلى اعتماد آليات ترمي إلى تفعيل قدرة البرلمان على صياغة تشريع جيد, يرفع قدرته التنافسية في خريطة التجارب المعاصرة، غير أن ذلك لا يتحقق من فراغ، إنما ينبغي أن تتوافر لأجل ذلك مقومات جودة التشريع، ومن أهم هذه المقومات:

1- تقتضي جودة التشريع انفتاح البرلمان على المجتمع، بمجموع الآليات المحددة لذلك, بدءا بانفتاحه على وسائل الإعلام وعلى الأحزاب وجمعيات المجتمع المدني، مرورا بشفافية عمل اللجان بانفتاح اجتماعاتها على المختصين والأكاديميين وعلى الأطراف المعنية بالقانون محل الدراسة، وكذا على وسائل الإعلام، وإمكانية نشر مخلصات عن نشاطها، وإمكانية نشر محاضرها.

2- الحد من ظاهرة التضخم التشريعي(1)، والتي تعني الإفراط في سن القوانين وإصدارها وبشكل متسارع، إلى الحد الذي برز فيه شعار في برلمانات الدول الغربية يدعو إلى التقليل من التشريع لضمان جودته، ومضمون هذا الشعار هو: "*Légiférer moins pour mieux légiférer*", وقد يكون مبرر الرئيس أو أحزاب الأغلبية في الحكومة أو في البرلمان أو هما معا هو صياغة برنامجه الانتخابي في قالب نصوص قانونية، أو بمبرر إبراز قدراته في هذا المجال، أو يكون ذلك لاعتبارات سياسية وانتخابية أساسا، ولا شك أن التشريعات التي تصدر على هذا النحو ولهذا الغرض، لا تكون تشريعات جيدة، وتقوض الاستقرار التشريعي، إذ لا يكتب للتشريعات الكثيرة المتسارعة البقاء لمدة أطول، لأنها في غالبها لا تعبر بصدق عن واقع المجتمع، وتثير الكثير من الإشكالات عند تطبيقها، كما ينجم عن هذا التسارع غموض في القانون، وعدم استقراره، وعدم عدالته لتضاربه وتناقضه وتعقيده وعدم تحقيق المساواة أمامه(2)، كما يجد المخاطبون به صعوبة في استيعابه وتطبيقه، غير

---

1)- " تعني ظاهرة التضخم التشريعي الإفراط في إصدار القوانين، وقد أثارت هذه الظاهرة نقاشا عاما وشعبيا في البلدان الأوروبية لعلاجها، وفتحت هذه البلدان العديد من مواقع الإنترنيت لإشراك المواطنين في مكافحتها والمساعدة على تبسيط القوانين، وتحول الموضوع عنوانا لسلسلة من الدراسات والبحوث والمساهمات المختلفة في الملتقيات والندوات الفكرية الوطنية والدولية ". انظر: د. الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الخامس، سنة **2008**، ص **17**.

2)- د. الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، المرجع السابق، ص**17**.

أن السعي إلى تفادي هذه الظاهرة قد يؤدي إلى بروز ظاهرة النقص الكمي والنوعي في التشريع[1]، والذي من شأنه أن يخل هو الآخر بالسير الطبيعي للمؤسسات، وتعطيل أو تجميد قواعد دستورية تقتضي إصدار قوانين عضوية أو نصوص قانونية لتطبيقها.

3- اعتماد الصياغة المرنة للنصوص القانونية، والذي ييسر استجابتها للمتغيرات، ويتيح للمخاطبين بها ولمن يطبقها حرية التقدير، وإمكانية المواءمة بين مختلف الأوضاع، فيما لا تترك الصياغة الجامدة مجالا للتقدير أو التأويل أو الملاءمة[2].

التطوير الفني والمؤسسي للمجالس لضمان أداء نوعي تنافسي للبرلمان، باعتماد سياسة تحديث الأداء والتعاون مع مصادر الخبر(3)، وتعزيز إشراك الأحزاب والمجتمع المدني والكفاءات عبر جلسات اللجان البرلمانية، فعملية التطوير تحتاج إلى تعاون وتفاعل الدائرة الذاتية التي تجسدها رغبة النائب في هذا التطوير، بالتسليح بالمهارات والقدرات التي تمكنه من المساهمة في ضمان تشريع جيد، والدائرة المؤسسية التي تساهم بمواردها المادية والبشرية، ومساهمة منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية التي تدعم هذا التطور(4)، وهذا التفاعل هو مقوم أساسي في صياغة التشريع الجيد، وللتوضيح فإن الجدول الموالي يبرز مجموع العوامل التي تدعم فرص التطور التشريعي، وتعزيز قدرة البرلمان في الصياغة التشريعية:

---

1)- د. الأمين شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، المرجع السابق، ص**17**.

2)- د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، ص **12**.

3)- نفس المرجع ، ص**20**.

4)- نفس المرجع ، ص **22**.

الشروط الذاتية

- رغبة النواب
- معرفة النواب
- قدرة النواب
- تمويل، قدرات مادية وفنية

الشروط الموضوعية

- قدرات مؤسسة البرلمان
- الموارد البشرية
- الهياكل والأساليب الإدارية

المقومات البيئية

محلية

- المجتمع المدني
- الأحزاب
- وسائل الإعلام
- الجامعات ومراكز البحث

خارجية

- مشروعات تطوير ودعم البرلمان
- منظمات برلمانية إقليمية ودولية
- تبادل خبرات متخصصة
- الجهاز الإداري

جدول يوضح مجموع العوامل الداعمة لفرص التطور التشريعي.

ثانيا : تفعيل المبادرة التشريعية لتطوير الأداء:

إن ضعف وضآلة وضحالة المبادرة التشريعية للبرلمان هي الأخرى ظاهرة ملحوظة حتى في برلمانات الدول المتطورة، لذلك فإن الحاجة إلى تفعيل المبادرة أصبحت ضرورية وملحة، وإلا فلا جدوى من تمثيلية البرلمان ونيابته، فبالرغم من عائق التخصص والتعقيد الفني لعملية الصياغة التشريعية، فإن نواب البرلمان مدعوون إلى تفعيل دورهم في هذا المجال، بالاستعانة بما يتوافر من أجهزة فنية وتكنولوجية حديثة، وبالحجم الهائل من المعلومات التي توفرها هذه التكنولوجيا، والذي من شأنه أن يرفع قدرات البرلمانيين في الصياغة الجيدة كما أن كفاية المدة الزمنية للنائب ومستوى مهاراته وقدراته، وتفرغه لهذه المهمة، وتوافر الخدمات المعلوماتية، يرفع ولا شك من درجة فعالية المبادرة التشريعية، وبالتالي يرفع من قدرته في مواجهة تحديات التحولات التي يشهدها العالم المعاصر في هذا المجال، وكذا مواجهة عائق عولمة التشريع،وخوصصة التشريع، إلى الحد الذي يهدد أصالة التشريع وهويته الحضارية[1]، وتتجه إلى إضعاف المشرع الوطني, إضافة إلى تحد آخر يتمثل في سمو

1)– د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، المرجع السابق، ص**3**.

التشريعات الدولية على التشريعات الوطنية، فالأولى تجب الثانية إذا واجهتها، وتتجاوزها إذا تصارعت معها، وتجهضها إذا قاومتها[1]،وهذه التحديات لا يمكن أن تعيق النائب المتسلح بإرادة التقدم بمؤسسته البرلمانية إلى مستوى البرلمانات المتفردة والمتميزة عالميا في هذا المجال.

ثالثا : إشراك القوى الاجتماعية والسياسية في التشريع

يفرض تطوير القدرة التنافسية للبرلمان في المجال التشريعي، الأخذ بزمام آليات التحديث لمجاراة الوثبة الحضارية الحديثة، ومن هذه الآليات الأخذ بأسلوب الديمقراطية التشاركية[2]، *(La démocratie participative)* التي تقتضي الحد الأدنى من مشاركة المواطنين والقوى الاجتماعية في اتخاذ القرارات الجماعية وتسيير الشؤون العامة[3]، وهذا يحتم فتح قنوات للحوار والنقاش مع هذه القوى أثناء إعداد النصوص القانونية، واتخاذ القرارات بطرق مباشرة عبر آلية استماع اللجان، أو بطرق غير مباشرة عبر الإعلام لتوظيف القدرة الاقتراحية المطلوبة لهذه القوى للمساهمة في صنع القرارات، رغم أن الوضع سيفتح الباب لجماعات الضغط وللتكنوقراط للاستئثار بصناعة قرارات تعكس مصالحها وتوجهاتها التي تفتقر إلى البعد السياسي والاجتماعي[4]، إلا أن استنهاض هذه القوى التي تستحضر بمشاركتها قيم المجتمع ومصالحه, ستكون بديلا يصد توغل الجماعات الضاغطة في صناعة وتوجيه التشريع وفقا لمصالحها، مما يعني أن مشاركة القوى الاجتماعية هو شرط ضروري لضمان تشريع ذي بعد سياسي واجتماعي، غير أن هذا سيبقى مرتبطا بمدى انفتاح البرلمان على هذه القوى ودرجة تواصله معها، وقابليته لتمكين هذه القوى من التأثير في صياغة القانون، كما يبقى هذا الانفتاح مشروطا بتوافر إعلام برلماني فاعل وقوي يغطي الحياة البرلمانية، إلى الحد الذي يحفز هذه القوى على المشاركة في الحوار والنقاش وييسر إقبالها على هذه العملية، وبالمقابل فإن عملية المشاركة المجتمعية تتطلب وجود مجتمع مدني منظم ومهيكل وقادر على تأطير المواطنين وتأهيلهم للمشاركة في صنع القرار،

---

1)– د. علي الصاوي ،المرجع السابق، ص4

2)– "الديمقراطية التشاركية تعني توسيع ممارسة السلطة إلى المواطنين بإقحامهم وإشراكهم في الحوار والنقاش العمومي، واتخاذ القرار السياسي المترتب عن ذلك". انظر: د. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق، ورقة قدمت في ندوة حول البرلمان والمجتمع المدني، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد6، سنة 2008، ص 36.

3)– نفس المرجع.

4)– نفس المرجع ، ص43.

ويشترط في هذا المجتمع التميز عن المجتمع السياسي الذي يشكل المؤسسات السياسية الرسمية[1]، والاستقلال عنها، ويبقى إشراك هذا الأخير مشروطا بتمتين روابط تواصل البرلمان معه، والأخذ بالآليات التي توظفها البلدان المتطورة في عملية إشراك القوى الاجتماعية في رسم وصنع السياسات العامة، مثل إنشاء مجالس الأحياء التي تجتمع للمناقشة والحوار والاقتراح وإعداد البرامج، وإنشاء مجالس للشباب الذي يعد إلزاميا في فرنسا، أو لجان المواطنين الذي تأخذ به إنجلترا وألمانيا، أو ندوات المواطنين التي تأخذ بها الدانمارك[2]، والتي تتيح للمواطنين اللقاء بالخبراء في مجال الصياغة التشريعية، وتنتهي عادة هذه الندوات بتقديم تقارير تتضمن توصيات تساهم في بناء النصوص القانونية، وكل هذا من شأنه أن يضمن تواجد بصمات هذه القوى في عملية التشريع وصنع القرار، مما يدعم تمثيلية البرلمان وفعاليته، ويقوي قدرته التنافسية في مجال التشريع.

الفرع الثالث:

رفع قدرة البرلمان التنافسية في المجال الرقابي

أمام سعي الحكومات إلى بسط هيمنتها على عملية صنع السياسات العامة وتنفيذها، تتجه البرلمانات في ظل هذا الوضع إلى استثمار وتفعيل ما هو متاح من وسائل وآليات رقابية يوفره لها الدستور والقانون للمساهمة في التأثير على تنفيذ الحكومة لسياساتها، ويلقى هذا التوجه من المجتمع نظرة الإعجاب والتقدير أكثر من نظرته لدور البرلمان في المجال التشريعي، وثمة ما يكفي من الترتيبات القانونية والدستورية، ومن الأعراف والتقاليد التي تحفظ للبرلمان القدر المطلوب من الرخص التي تضمن فعاليته في مراقبة تنفيذ السياسة العامة، غير أننا لا نعثر على هذه الصورة في البرلمانات العربية وفي الجزائر تحديدا، لمحدودية دور البرلمان في هذا المجال، وضعف هذا الدور في التأثير على أداء الحكومة، وهذا راجع لعدة أسباب يتعلق بعضها بالإطار الدستوري والقانوني، ويتعلق بعضها الآخر بالبيئة السياسية الحاضنة للعمل البرلماني.

وإذا كان الدستور والقانون يقران جملة من الآليات الرقابية الاستعلامية, فإن توظيفها يصطدم بالقيود الإجرائية والموضوعية، وبتحفظ وتردد الحكومة في توفير ما يلزم من

1)– انظر: د. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق، ورقة قدمت في ندوة حول البرلمان والمجتمع المدني، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد6، سنة 2008، ص47.

2)– د. الأمين شريط، الديمقراطية التشاركية ,المرجع السابق، ص 48، 49.

المعلومات والمعطيات التي تعزز إمكانية الاستعلام، وكذا عدم شفافيتها في مد البرلمان بما يلزم من هذه المعلومات، وقد أثبتت الممارسة أن الإجابة عن الأسئلة تأتي مطبوعة بالتعميم والغموض، وعدم الدقة والوضوح، وقد لا يجاب عنها أصلا، وخاصة الكتابية منها، ولا تسمح النصوص القانونية بتحويل الاستجواب إلى أداة لإثارة مسؤولية الحكومة، أما التحقيق فقد يتوقف عند جمع المعلومات، أو ينتهي بإعداد التقرير دون تقديمه، وإذا قدم التقرير فإنه لا يرتب أثرا، وقد لا يقدم التقرير أصلا، كما تتسم إجراءات توظيف الآليات المرتبة للمسؤولية بالتعقيد، تلفها العوائق والقيود الدستورية والقانونية التي تحول دون توظيفها، وإحداث الآثار المنتظرة منها في مراقبة ومحاسبة الجهاز الحكومي، ولا تتحرك هذه الآليات إلا تحت طائلة حل المجلس إذا مررت, فالبرلمان لا يوظف بالشكل المأمول هذه الآليات التي وفرها الدستور للقيود المرتبطة بها، ولضعف في قدرات البرلمان نفسه، فقدراته لا تسمح له بالذهاب بعيدا في تدارك أخطاء الجهاز التنفيذي، ولا تتبع ثغراته وهفواته ومعالجتها ومحاسبة المسؤول عنها، مما يؤكد أنه لا يوظف المتوفر من الآليات فضلا عن دعمه بآليات أخرى أكثر فعالية لأداء دوره الرقابي، وهذا يستوجب تفعيل دور البرلمان نفسه لتفعيل الآليات المتاحة له، ومن ثم دعم صلاحياته الرقابية بما يدعم هذا الأداء، وهذا يمر بتفعيل الآليات المتاحة, وبتفعيل دور المعارضة في البرلمان، وتفعيل أداء عضو البرلمان، وهو ما سيتم التركيز عليه فيما يلي:

أولا : تفعيل آليات الرقابة لضمان أداء رقابي تنافسي

يهدف تفعيل آليات رقابة البرلمان على الحكومة إلى إحداث القناعة لدى الجهاز الحكومي بوجود رقيب رادع حين التجاوز، وكذا بلورة الإحساس لدى أعضاء المجلس بجدوى هذه الرقابة، وبالتالي الإقدام على توظيفها للتأثير على أداء هذا الجهاز، وتبقى عملية التفعيل مشروطة بمراجعة شروط وظروف توظيف هذه الآليات في الدستور والقانون، ويتم ذلك من خلال:

1- التيسير الدستوري والقانوني لتوظيف وإعمال آليات الرقابة، وبالشكل الذي يحقق هذه الفعالية، وعبر تنزيل النسب المشروطة في اللجوء إلى فتح باب مناقشة الإجابة عن الأسئلة والاستجواب، والنسب المشروطة لتقديم ملتمس الرقابة، ونسبة التصويت عليه.

2- الإقرار القانوني والدستوري بترتيب جزاءات على تخلف أعضاء الحكومة عن الإجابة عن الأسئلة، وعن الاستجوابات، وعن تخلف لجنة التحقيق عن إعداد

تقريرها وعرضه، وإتاحة الفرصة لمناقشته، وتيسير نشره، وترتيب جزاءات سياسية، أو قضائية على المتسبب والمسؤول عن المخالفات التي تثبتها لجنة التحقيق.

3- الإقرار الدستوري بالمسؤولية الفردية للوزراء إلى جانب المسؤولية التضامنية أمام البرلمان، ليتاح لهذا الأخير المحاسبة الفردية للوزراء بعيدا عن سيف حل المجلس الذي يتوعد النواب في كل إجراء يتجه إلى إثارة مسؤولية الحكومة.

4- تحرير آليات ملتمس الرقابة، وإصدار اللائحة، والتصويت، من شرط اقترانها بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة.

5- إيجاد آليات للبرلمان لمباشرة الرقابة البعدية لأداء الحكومة، بالترخيص بتشكيل لجان للمراقبة والاستطلاع، ومراقبة تنفيذ القوانين بتأكيدها دستوريا، واعتمادها في النظامين الداخلين، والذي من شأنه أن يتيح لهذه اللجان العمل في الميدان، مما يسمح لها بتقصي الحقائق ذاتيا من النواب وبشكل مباشر، ويسمح بتقدير وتثمين أداء الجهاز التنفيذي، وهذا من شأنه أن يقوي ويرفع من مستوى الأداء الرقابي للنائب.

6- المتابعة الميدانية من خلال لجان الاستطلاع والمراقبة لمدى تنفيذ التوصيات التي يقدمها النواب بمناسبة مناقشة مخطط عمل الحكومة، أو بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، أو لدى مناقشة قانون المالية , واعتماد آليات قانونية تلزم الحكومة بالرد المقنع والتفسير عما لم يتم تنفيذه.

7- تفعيل دور البرلمان في الرقابة على الحكومة في المجال المالي بإعداد النصوص القانونية التي تسمح بالرقابة القبلية والبعدية للسياسة المالية، بالتقديم الدوري لقانون تسوية الميزانية، والحساب الختامي، وإعداد القانون العضوي لقوانين المالية، وإعطاء فترة كافية للنواب لدراسة قانون المالية , وسد الثغرات الواردة فيه بالتعديل، وأن يعد القانون في قالب ميسر بعيدا عن التعقيد الذي يعجز النواب عن الولوج إلى مضامينه، ويكتفون فقط بتقرير اللجنة المالية التي لا زالت تحتكر الرقابة في المجال المالي، مما يقلص قدرة النواب على التعديل أمام حاجز منع التخفيض والزيادة، والقيد الزمني الذي يتوعد النواب بإصداره إذا تأخروا عن المصادقة على هذا القانون.

8- لا تؤتي مساعي تفعيل آليات الرقابة ثمارها ما لم يتم ذلك ضمن إصلاح شامل، وتوافر بيئة ثقافية وسياسية تحضن هذا التغيير، وترتقي بالبرلمان إلى

الدرجة التي تجعله برلمانا فعالا تنافسيا وقويا يجد موقعه الطبيعي بين المؤسسات السياسية.

ثانيا : تفعيل الأداء الرقابي للنواب

لا يمكن أن يرتقي الأداء النوعي لعضو البرلمان ما لم تكن له السلطة والمقدرة والرغبة للارتقاء بهذا الدور, الذي يحجز له مكانا لائقا في ترتيب أعضاء البرلمانات الفاعلة في التجارب المعاصرة.

وتتحد سلطة عضو البرلمان في الرقابة من خلال ما يوفره الدستور والنظام الداخلي، وقد يمارسها بشكل فردي عبر الأسئلة والمناقشة، أو بشكل جماعي في الآليات التي يقتضي تحريكها نصابا معينا، وإذا تمعنا فيما يخوله الدستور والقانون من سلطة في هذا المجال، فإننا نجدها محدودة ومقيدة وضعيفة، أمام سعة سلطة الجهاز التنفيذي، مما يعني أن توسيع سلطة البرلماني في المبادرة والاقتراح، وتيسير مهمته في تحريك آليات الرقابة، وتيسير شروط التدخل، وأخذ الكلمة سيقوي سلطة عضو البرلمان في التأثير على أداء الحكومة وترشيده، مع أن قوة هذه السلطة تستمد من قوة سلطة البرلمان نفسه.

أما القدرة فإنها تتحدد بما يمتلكه عضو البرلمان من خبرة ومهارة لاستيعاب دوره، إضافة إلى الإمكانات المادية والبشرية التي توضع تحت تصرفه لمباشرة مهامه، ولعل إعداد البرلماني فنيا بتدريبه وتيسير وصوله إلى المعلومات، وتأمين الوسائل التكنولوجية الحديثة لاستقاء هذه المعلومات، وتوفير مكاتب استشارية وبيوت خبرة، يطور ولا شك قدرته في هذا المجال.

أما رغبة عضو البرلمان وإرادته في المساهمة في بلورة أداء رقابي فعال للبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية, فتتأثر بقدراته وبالظروف والشروط التي يباشر فيها هذا الأداء، كما تقترن بوجود تعددية سياسية حقيقية تعزز أداءه وتثمنه، وبوجود كتل برلمانية يضمن النظام الداخلي تنظيم أدائها، وتحديد دورها، بما يسهم في إنعاش الحياة البرلمانية وانتظامها، وبوجود نظام داخلي للبرلمان يتضمن القواعد اليسيرة التي يسترشد بها البرلماني ويستعين بها في تطوير أدائه، ووجود إطار مؤسسي يدعم عمله، ويطور قدرته الفنية التي تساعده على القراءة الجيدة والصحيحة لمسار عمل الحكومة, فتتيح له هذه القدرات كشف الانحرافات والقدرة على تصويبها، بالانخراط في مسار هذه الرقابة ودعمها وتعزيزها، وبالتالي رفع قدرة البرلمان التنافسية في هذا المجال.

ثالثا : تفعيل أداء المعارضة والقوى الاجتماعية والسياسية

إن رفع القدرة التنافسية للبرلمان في المجال الرقابي لا تكتمل بتفعيل أداء البرلمان وأداء عضو البرلمان، إنما ينبغي تفعيل أداء المعارضة وتشجيع جمعيات المجتمع المدني والأحزاب على الاضطلاع بمراقبة أداء الحكومة، باعتبار كل هذه القوى دعامة لرقابة البرلمان ورافدا من روافده، والتي تصب في الارتقاء بالأداء الرقابي وتطويره، وهذا ما سأفصله فيما يلي:

1- تفعيل دور المعارضة السياسية: يرتب انعدام المعارضة المستقلة في النظام السياسي انعدام آفاق التعبير الديمقراطي، ويشكل غيابها افتقاد المجتمع لضمانات سياسية بعدم تجاوز الحكام وانحرافهم في ممارسة السلطة، وفرض التزامهم بالدستور، والتقيد بقواعد الحكم السليم، باعتماد هذه القواعد كصمام أمان يمنع تحول النزاعات الاجتماعية إلى انشقاقات وصدامات، بتحولها عبر المعارضة إلى فريق احتجاج مؤطر ومنظم, فتلعب المعارضة دور الوسيط بين المجتمع والسلطة، وتوفق بين التزامات السلطة وجموح مطالب المجتمع، ولذلك فإن أغلب المختصين والباحثين يؤكدون على ضرورة وجود معارضة سياسية، ضمن النسق السياسي المعاصر، أيا كانت طبيعة النظام[1]، فهي ملمح من ملامح النظام السياسي، ومؤشر على درجة تطوره أو تردي تجربته، كما تتحدد شرعيته بمدى ضعف أو قوة المعارضة[2]، وتتوقف قوته على مدى قبوله بالمعارضة، واعتماده في أدائه على رقابتها وتصحيحاتها ، فضلا عن دور المعارضة في الرقابة على الحكومة ومحاسبتها , فهي من يكشف أخطاءها وعثراتها, ويحدد مدى فشلها أو نجاحها في التنمية.

ولذلك فإن الحرص على تواجد المعارضة في تشكيلة البرلمان بوصفها قيمة سياسية لتقويم عمل الحكومة، وتوفير إمكانيات تحركها لممارسة هذا الدور، وتقوية بناها وتوحيد صفوفها لتفعيل دورها، يضمن تفاعلا سياسيا مستمرا يحقق جودة الأداء الرقابي للبرلمان، ويرفع درجة تنافسيته، ولا يتأتى لها ذلك إلا بإيجاد موقع لها في عملية الإصلاح السياسي والدستوري والقانوني, وبالقدر الذي يجعلها مصدر قوة للنظام السياسي لا أداة للتهديد والهدم والإزالة[3].

2-تفعيل أداء جمعيات المجتمع المدني

---

1)- محمد نبيل الشمي، المعارضة السياسية في الوطن العربي: تأصيل وتقييم، جريدة الحوار المتمدن الإلكترونية، العدد **2979** المؤرخ في **2010/04/18**، الموقع الإلكتروني: (***www.Ahewar.org***).

2)- نفس المرجع..

3)- محمد نبيل الشمي, المرجع السابق.

تضطلع الجمعيات بدور بارز وأساسي في تنشئة المواطنين على القيم الديمقراطية, وتنمية ثقافة المشاركة بما يدعم التحول الديمقراطي والارتقاء بالعمل السياسي، وبما يحض ويحفز المواطنين على المشاركة في صنع القرارات السياسية، والتأثير على سياسات الجهاز الحكومي وترشيده إذا حاد أو انحرف، كما تعد جمعيات المجتمع المدني دعامة أساسية في تحديث وتطوير أداء البرلمان, بانخراط الفاعلين في الجمعيات في تشكيلة البرلمان، علاوة على الدور الذي تؤديه خارج البرلمان بالاضطلاع بالرقابة على أداء الحكومة وتقييم سياساتها، وبالتدخل أو بالضغط لتعديل وجهة هذه السياسات بما يخدم الصالح العام، ولذلك فإن تنظيم تحرك هذه الجمعيات ودعمها ماديا، وانفتاح البرلمان عليها, يجعل منها دعامة أساسية في تفعيل الأداء الرقابي للبرلمان، والارتقاء به، ويتم ذلك بإعادة النظر في القانون الناظم للجمعيات، بإحلالها المكانة التي تستحقها كقوة ضغط وتدخل وتوجيه للسياسات العامة, بما يدعم البنى التحتية للنظام الديمقراطي

3- تفعيل أداء الأحزاب السياسية:

لا يتم بناء المؤسسات السياسية للدولة الحديثة بمعزل عن نخبها السياسية والثقافية، وليست هذه المؤسسات إلا انعكاسا لبرامج وتوجهات الأحزاب السياسية والقوى الاجتماعية[1]، فبقدر ما تكون الأحزاب فاعلة، وتحتكم للحوار البناء وللاقتراع الحر والنزيه، بقدر ما تظهر المؤسسات الرسمية بوجه حضاري.

ولأن البرلمان هو أحد هذه المؤسسات الرسمية، فهو لا يعدو أن يكون تجمعا للأحزاب السياسية، التي تؤثر من خلاله على أداء الجهاز الحكومي، والأحزاب هي التي ينشأ فيها النائب، وهي الجهاز المنظم الذي يزوده بالمعلومات التي يعتمد عليها في المناقشة والحوار والمساءلة، كما يشكل البرلماني مع نواب حزبه تكتلا فاعلا ومؤثرا في التشريع والرقابة، ومادام للأحزاب هذا الدور فمن باب أولى إحلالها دستوريا وقانونيا الموقع المتقدم الذي يخول لها لعب هذا الدور المؤثر في التفاعل السياسي في البرلمان، بما يسهم في إنعاش الحياة البرلمانية، ويدعم أداء البرلمان، ويرقى به إلى مصاف البرلمانات الفاعلة والمؤثرة في المسار السياسي.

---

1)- صاحب الربيعي، دور الأحزاب السياسية في بناء الدولة الحديثة، جريدة الحوار المتمرن الإلكترونية العدد رقم **1317** بتاريخ **2009/09/14**، المرجع السابق.

فقوى المعارضة والقوى السياسية والاجتماعية تبقى صمام الأمان للنظام السياسي، إذ نأت هذه القوى بممارساتها عن مصالحها الضيقة، وساهمت في تحويل مطالب المجتمع إلى مخرجات[1], وأن لا تقف عند التحويل، إنما ينبغي أن تساهم في تغيير وتوجيه هذه المخرجات بالقدر الذي يتوافق مع هذه المطالب.

وما يستخلص من هذا المطلب أن تطوير الأداء الرقابي للبرلمان لرفع قدرته التنافسية يمر عبر تطوير أداء البرلمان نفسه انطلاقا من الموقع الذي يحتله في ترتيب المؤسسات السياسية، وانطلاقا من أطره الدستورية والقانونية، كما يمر عبر تطوير أداء عضو البرلمان بما له من سلطات وقدرات وإمكانات، وبقدر قوة سلطاته بقدر ما يسمو هذا الأداء وترتفع درجة فعاليته، كما يمر التطوير بانخراط الأحزاب السياسية وقوى المجتمع المدني وقوى المعارضة المؤطرة والمنظمة, في المساهمة في تفعيل هذا الأداء من داخل البرلمان أو من خارجه.

وخلاصة ما تقدم في الفصل المتضمن قياس فعالية الأداء وبدائل تفعيل الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، ومن خلال إجراء مقاربة مقارناتية لقياس هذه الفعالية بالمقارنة بالتجربة الفرنسية , وبمقارنة هذا الأداء بمبادئ البرلمان الصالح أن البرلمان يظهر في موقع الضعيف المنكفئ على ذاته، المتردد في توظيف الآليات التي وفرها له الدستور، باستثناء آليات الاستعلام، والتي وإن أظهرت تجربة الفترة التشريعية الخامسة إقبال أعضاء البرلمان على توظيفها، فإن التراجع في توظيف آليتي التحقيق والاستجواب يؤكد تواضع الأداء في هذا المجال, فيما لم تتغير وتيرة إقدام النواب على ممارسة الرقابة في المجال المالي عما كان سائدا في الفترات السابقة، فقد اتسمت دوما بالضعف الذي ضاعفته القيود الإجرائية، وافتقار جل النواب إلى الخبرات والمهارات التي تمكنهم من مباشرة رقابة فعالة في المجال المالي، فيما لم يتم توظيف أيا من آليات إثارة مسؤولية الحكومة، خشية عواقب الحل، والاقتناع بعدم جدوى اللجوء إليها، في ظل تواجد أغلبية مساندة لبرنامج الرئيس تحبط كل مسعى في هذا الاتجاه، في مقابل انحسار دور المعارضة وضعفها، مما يستوجب إيجاد بدائل لتفعيل هذا الأداء، بدءا بالبديل الدستوري الذي ينصرف إلى إصلاح دستوري يتجه إلى ترقية وتفعيل دور البرلمان في الحياة السياسية، وذلك بترقية مركزه في النظام السياسي، وإيجاد آليات ترقى

---

1)– د. ناجي عبد النور، التمثيل السياسي في البرلمان التعددي الجزائري، مجلة التواصل، عدد 20، ديسمبر 2007،كلية لحقوق.جامعة برج باجي مختار ,عنابة, الجزائر, الموقع الإلكتروني: (.*www.univ-Annaba.dz*).

بدوره التمثيلي للمجتمع تمثيلا صحيحا وعادلا، وكذا الآليات التي تجسد استقلاليته في إدارة شؤونه وممارسة سلطاته، كما أن التوجه إلى إصلاح الفعل الحزبي والجمعوي وإصلاح النظام الانتخابي هو من دعائم تفعيل هذا الأداء ومن مقوماته.

ولا يكفي مباشرة الإصلاح الدستوري بمعزل عن الإصلاح المؤسسي الذي ينصرف إلى تطوير مؤسسة البرلمان نفسها، بتطوير أداء العاملين بالبرلمان، وكذا تطوير أداء أعضائه، بتكوينهم وتمكينهم من توظيف الوسائل التكنولوجية الحديثة، لضمان تدفق المعلومات التي تيسر لهم أداء مهامهم الرقابية، كما أن إحداث التغيير المطلوب في التنظيم الهيكلي لمؤسسة البرلمان بتوظيف الأساليب الحديثة في هذا المجال، وكذا تطوير المكتبة البرلمانية والإعلام البرلماني، وإنشاء مراكز بحثية واستشارية، سيرفع ولا شك من جاهزية الأعضاء واستعدادهم لمباشرة رقابة فاعلة على الأداء الحكومي، ولا تكتمل هذه المساعي إلا برفع القدرة التنافسية للبرلمان في خريطة التجارب المعاصرة، عبر رفع القدرة التنافسية للأعضاء في المجالين التشريعي والرقابي، وبالأخذ بتجارب البرلمانات العريقة في التشريع والرقابة، وذلك بإشراك القوى السياسية والاجتماعية والأحزاب المعارضة في صناعة القرار، وفي التدخل والتأثير لتعديل السياسات العامة وتوجيهها في الاتجاه الذي يخدم المصلحة العامة، على أن تتوافر إلى جانب كل هذا بيئة سياسية وثقافية، ومناخ ديمقراطي يحضن هذا الأداء ويرعاه، وينميه ويطوره، ولا شك أن هذا يبقى مرهونا بتوافر إرادة التغيير نحو الأفضل لدى النخب السياسية والثقافية في المجتمع.

خلاصة الباب الثاني:

يستخلص مما تقدم في الباب الثاني المتضمن مدى فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري، وباستعراض مسار هذا الأداء في تجربتنا تجلت لنا محدودية هذا الأداء وضعفه، بسبب إحجام وتردد أعضاء البرلمان عن تحريك الآليات الرقابية التي وفرها الدستور نظرا للقيود التي تكبح توظيف هذه الآليات، بدءا بقيد النصاب القانوني المشروط لتوظيف بعض الآليات، وكذا قيد الأغلبية المشروطة للتصويت عليها، وفي ظل استكانة المعارضة وضعفها، وانتكاسة الأحزاب السياسية، وفي ظل القيد الزمني المفروض لدى مراقبة الموازنة، وتوعد النص بإصدار قانون المالية خلال خمسة وسبعين يوما إذا لم يصادق عليه البرلمان، كما يسلط الدستور سيف حل المجلس الشعبي الوطني إذا ما اتجه النواب إلى إثارة مسؤولية الحكومة عبر رفض برنامجها، أو إصدار لائحة أو رفض التصويت لها بالثقة إذا طلبتها، أو لدى إيداع ملتمس رقابة والتصويت عليه لإسقاطها.

فمجال تحرك البرلمان في هذا المجال محدود وكشأن جل البرلمانات التي تتبنى النظام المختلط، باعتماد مبدأ العقلنة البرلمانية التي تعلي من شأن سلطة التنفيذ على حساب البرلمان، مع أن هذه العقلنة لا تحول دون توظيف آليات الرقابة المدسترة، مثلما لم تحل يوما دون توظيف برلمان فرنسا لآليات الرقابة, مع أن النظام الفرنسي هو منشأ ومنبع هذه العقلنة، مما يعني أن البرلمان لا يقدم حتى على توظيف ما وفره الدستور، فضلا عن إضافة آليات أخرى لمباشرة هذه الرقابة.

وهذا ما يؤكد ضعف فعالية أدائه في هذا المجال، غير أن الحكم بالضعف على هذا الأداء يبقى نظريا انطباعا وسطحيا، ما لم يتم قياس مدى فعالية هذا الأداء, وهو ما أوردته في الفصل الثاني من هذا الباب، فالقياس عنصر هام في نظام الرقابة، ويستوجب القياس اعتماد آلياته التي تتناسب مع موقع البرلمان في النظام السياسي، ومع القواعد الدستورية التي تؤطر عملية الرقابة، مما يعني أن القياس محكوم بالظروف والشروط التي تحكم أداء البرلمان، وهو ما يثير إشكالية اعتماد الأدوات المثلى للقياس، في ظل تعقد وتشابك وصعوبة العملية نفسها، وكذا الصعوبات العلمية والعملية التي تعترض أي باحث بشأن قياس أداء البرلمانات تحديدا، لخصوصية شروط أدائها ، ولخصوصية تموقعها في تراتيبية المؤسسات السياسية، وكذا خصوصية المناخ السياسي الذي يتحرك فيه كل برلمان، إضافة إلى صعوبة اعتماد معايير موحدة لقياس فعالية هذا الأداء، ولذلك فإن السعي إلى اعتماد المعيار المقارن

كأداة للقياس قد يتيح لنا قياسا نسبيا لمستوى فعالية هذا الأداء، ولعل اعتماد النموذج الفرنسي المماثل للنظام الجزائري كمعيار يمكن أن يكفل لنا كشف مقدار ومستوى هذه الفعالية، وهذا بالرغم من الفارق الحضاري والزمني بين التجربتين، وبالرغم من حداثة تجربتنا وافتقارها للخبرة والنضج اللازمين لتحقيق الفعالية المطلوبة, ولذلك فإن اعتماد المقارنة بالتجربة الفرنسية يسمح لنا بكشف الفروق وأسبابها وبحث سبل علاجها.

وقد كشفت لنا المقارنة مدى ضعف تجربتنا, وعدم فعاليتها في توظيف ما يوفره الدستور من آليات للرقابة.

ولما كانت مقارنة تجربتنا بالتجربة الفرنسية هي من قبيل الاستكشاف وتقصي مواطن القصور، ومعرفة موقع تجربتنا في تجارب البرلمانات العريقة، فقد يرى بعض الدارسين في هذه المقارنة شيئا من المبالغة للفروق الواسعة بين التجربتين، ولذلك ارتأيت اعتماد مقارنة تجربتنا بمعيار مبادئ البرلمان الصالح التي استقاها الخبراء من تجارب عينة من البرلمانات العربية, ووضعوها مقياسا لمدى فعالية أداء هذه البرلمانات، وقد أعد هذه المبادئ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، وبالتداول مع خبراء عرب وأجانب، وقد سعيت إلى بحث مدى اقتراب أو ابتعاد مستوى الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري من هذه المبادئ.

وقد صنفت هذه المبادئ إلى مبادئ أساسية وفرعية ومؤشرات، وبقدر تقيد البرلمان بالمؤشرات والمبادئ الفرعية بقدر ما يجسد المبادئ الأساسية , والتي تتمثل في مدى تمثيلية البرلمان واستقلاليته، ومستوى أدائه، ومدى تقيده بمعيار النزاهة في الأداء، ومن خلال هذه المبادئ تتحدد مكانة البرلمان وموقعه في تجارب البرلمانات العربية والدولية عموما.

وقد تم التركيز في هذا القياس أساسا على درجة اقتراب أو ابتعاد الأداء الرقابي من الأداء المفترض للبرلمان الصالح، لأصل إلى أن مستوى فعالية أداء البرلمان الجزائري لم ترق بعد إلى المواصفات التي تضمنتها المؤشرات والمبادئ الفرعية والأساسية للبرلمان الصالح، غير أن الفجوة بينهما هي أضيق بكثير بالمقارنة بالفجوة التي عاينتها لدى مقارنة هذا الأداء بالتجربة الفرنسية , كما وصلت من خلال التحليل إلى أن تجسيد هذه المبادئ في تجربتنا ليس مستبعدا ولا عسيرا على المديين القصير والمتوسط، إذا ما بوشرت إصلاحات دستورية ومؤسسية وهيكلية تتيح لمؤسسة البرلمان الاضطلاع بدورها المنوط بها، والارتقاء بهذا الدور إلى مصاف البرلمانات المعاصرة. ثم تطرقت إلى بدائل تفعيل الأداء الرقابي، بدءا بالإصلاح الدستوري الذي يأخذ بعين

الاعتبار تقوية مركز البرلمان في النظام السياسي، بإعادة النظر في توزيع السلطات لإحداث التوازن المطلوب بينها، بما يدعم مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وكذا إعادة النظر في الممارسة الانتخابية والحزبية، بما يعمق تمثيلية البرلمان ويوسع تشاركيته ويقوي استقلاليته ، كما يقتضي تفعيل الأداء تطوير البرلمان نفسه، عبر تطوير مؤسسي بإعادة تأهيل المكون البشري لهذه المؤسسة، بتطوير قدرات أعضاء البرلمان، والعاملين فيه، وكذا تطوير الجهاز الفني والإداري بدعمه بالأجهزة الحديثة المتطورة التي تضمن تدفق المعلومات، وتوطيد تواصل البرلمان ببيئته الداخلية والخارجية، وتطوير الإعلام البرلماني لتيسير تواصل البرلمان بالقوى السياسية والاجتماعية، بما يضمن رفع قدرته التنافسية، ويبوئه المكانة اللائقة به في خريطة التجارب المعاصرة.

ومع أنه ليس من اليسير تجسيد هذه الخطوات العملية لإحلال هذه المؤسسة المركز الذي يجعلها مؤسسة مستقلة وقوية وفاعلة في الحياة البرلمانية والسياسية، غير أن هذا ليس مستحيلا في ظل موجة التحديث التي تشهدها الساحة السياسية العربية والدولية، وفي ظل توافر شروط وظروف هذا التحديث، والذي يبقى تجسيده مقرونا هو الآخر بتوافر إرادة التحديث والتطوير لدى الفاعلين السياسيين، والنخب الفكرية والثقافية والقوى السياسية والاجتماعية.

خاتمــــــة

يستقطب موضوع الرقابة البرلمانية اهتمام الدارسين، لما للرقابة من أثر بالغ في الحياة البرلمانية والسياسية للدول الحديثة، ولأثرها البارز في صناعة القرار، وبقدر ما تكون هذه الرقابة فعالة بقدر ما يكون العمل البرلماني إيجابيا يدعم أداء النظام السياسي ويعززه، غير أن مسألة الفعالية تثير إشكالية تحديد مفهومها لتداخل عوامل متنوعة ومتشابكة في تحديد المفهوم، كما تثير إشكالية قياسها واختيار المعايير المناسبة لهذا القياس، وكذا صعوبة التمييز بينها وبين المصطلحات المرتبطة بها، كما يأخذ مصطلح الرقابة معاني مختلفة ترتبط بالسياق الذي ترد فيه، ويتحدد مفهومها من منظور القائم بها ومن الأهداف المرسومة لها.

فضمن الفصل الأول من الباب الأول ارتأيت معالجة هذه الإشكاليات لتبسيط هذه المفاهيم والإجابة عن المسائل التي يثيرها المصطلحان، لأصل إلى أن كلاهما يتحدد مفهومه وفقا لمجال التوظيف، وطبيعة الموظف، وبيئة التوظيف وأهدافه, كما عالجت مسألة قياس فعالية الأداء لارتباط مصطلح الأداء بالفعالية والرقابة, ويطرح هذا الموضوع صعوبة تحديد المفهوم وتمييزه وصعوبة العملية نفسها, وكذا الصعوبات العلمية والبحثية التي تعترض أي باحث بشأن قياس الأداء البرلماني لخصوصية عملية الرقابة ذاتها, وتشابك وتعقد شروط أدائها وكذا صعوبة إيجاد معيار موحد للقياس, لأصل إلى أن المعيار الأمثل الذي يسمح لنا بقياس فعالية الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري هو المعيار المقارن, باعتماد التجربة الفرنسية ومبادئ البرلمان الصالح كمعيار لاستكشاف مدى فعالية هذا الأداء, مع إرجاء تطبيق عملية القياس إلى حين تناول مساره , ومن ثم قياس هذه الفعالية وذلك ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا البحث .

وسعيا إلى الإلمام أكثر بمصطلح الرقابة تطرقت إلى تقسيماتها, لأركز على أحد أهم صور الرقابة الرسمية المتخصصة, وهي الرقابة البرلمانية وحددت أصولها ومنزلتها في سلم ضمانات الدولة القانونية، واستنتجت أن الرقابة البرلمانية تظل الأداة السياسية التي يمارسها أعضاء البرلمان على الجهاز التنفيذي بوسائل محددة دستوريا، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة للدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، وبهذا المعنى لا يتصور وجود نظام سياسي من دون رقابة، وأن أي نظام لا تتوافر فيه الرقابة فهو يفتقر إلى مقومات

وجوده، ويقع على عاتق البرلمانات أداء هذه الوظيفة، لأنها مبرر وجودها تاريخيا ومن أهم أسباب نشأتها، وبقدر ما تضطلع بهذه المهمة بقدر ما تستكمل أسس قيامها، ويقوى مركزها في النظام السياسي.

غير أن الإقرار للبرلمانات بالقيام بهذه الوظيفة لا يكفي، ما لم تقر لها الدساتير بوسائل مباشرة هذه الرقابة، وهو ما عالجته ضمن الفصل الثاني من الباب الأول، إذ ترتبط قوة وفعالية الوسيلة بحسب طبيعة النظام، ولذلك تناولت بالدراسة والتحليل أنواع الوسائل الرقابية، وصنفتها إلى وسائل تقليدية شهيرة ومشتركة بين غالبية النظم، ووسائل أخرى تتبناها نظم وتهملها أخرى، ووسائل تعتمدها النظم الرئاسية، ونموذج ذلك آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على السلطة التنفيذية, وبحثت تطبيقاتها في التجربة الجزائرية, لأستنتج أن هذا التنوع يؤكد عمق وأصالة وأهمية الرقابة البرلمانية، وضرورتها لأي نظام سياسي.

كما استنتجت أن هذه الوسائل ليست كلها عقابية رادعه ومهددة للحكومات، إنما تتنوع إلى آليات علاجية يتم عبرها تبيان نواحي الضعف والقصور أو الخطأ لتقويمها ومنع تكرارها، ووسائل أخرى تمتد إلى كشف الاختلالات الجسمية التي ترتب إثارة مسؤولية الحكومة، والتي قد تمتد إلى عزل عضو الحكومة أو إسقاط الحكومة برمتها، كما بحثت مدى فعالية هذه الوسائل، واستنتجت أن الوسيلة تستمد فعاليتها من الإطار الذي رسمه لها الدستور، ومن مجموع الضوابط الإجرائية التي تحكم ممارستها, وبقدر القوة الممنوحة لها, بقدر ما تكون فعالة في التأثير على أداء الحكومة وتصويبه وترشيده، كما استنتجت تراجع توظيف آليات إثارة مسؤولية الحكومة في غالبية النظم وانحساره ، كما يتراجع توظيف آلية الاتهام الجنائي، وهو ما تؤكده الممارسة في جل دول العالم، تبعا لانحسار وتراجع دور البرلمانات، في مقابل سطوة وهيمنة الحكومات.

وإذا كان هذا هو شأن عملية الرقابة البرلمانية في النظم المقارنة، وفي أدبيات القانون الدستوري، فإن تطبيقات هذه العملية في النظام السياسي الجزائري تطرح إشكالية عوائق تطبيقها, ومدى فعاليتها وقياس هذه الفعالية، وهو ما عالجته ضمن الباب الثاني، بدءا ببحث مسار الأداء الرقابي في تجربة التعددية في الفصل الأول بعرض تطبيقات الآليات الاستعلامية، لأصل إلى ما يلي:

1- مع أن الأسئلة هي الآلية الأكثر توظيفا ليسر شروطها, وبساطة إجراءاتها فإن واقع تطبيقها في غرفتي البرلمان على السواء يؤكد محدودية في التوظيف وفي الفعالية،

فدورها إعلامي غالبا، ويعود سبب محدودية التوظيف إلى اصطدام الأعضاء بقيودها المختلفة، وتفضيل الحكومة تأجيل الأجوبة، أو تحويلها، أو عدم الرد عليها في غياب قواعد ملزمة تضمن تطبيق هذه الوسيلة وتفعيلها.

2- إن توظيف آلية الاستجواب لا يتعدى توفير فرصة مناقشة قضايا الساعة، وإلزام الحكومة بمراعاة مواقف أعضاء البرلمان، وتبرير اختياراتها، وتوظيف الاستجواب في تجربتنا يتوقف عند عرضه والإجابة عنه، ونادرا ما يترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق، الأمر الذي أدى إلى تراجع متدرج في توظيفه إلى حد العزوف عنه في الفترة التشريعية السادسة، فمركز الاستجواب في منظومة الرقابة لا يتعدى كونه آلية استعلامية معدومة الأثر والفعالية.

3- وباستقراء تطبيقات التحقيق البرلماني نجد أن مجلس الأمة قد أحجم نهائيا عن توظيفه، أما المجلس الشعبي الوطني فإنه إذا أقدم على توظيف آلية التحقيق فإن تقرير اللجنة لا ينشر، وإذا نشر لا يرتب أثرا، فهو في نظامنا ليس الآلية الرقابية المباشرة الخطيرة كما هو الشأن في أمريكا أو إنجلترا، إنما هو أداة للضغط تفرض على الحكومة مراجعة تصرفاتها وتصويبها.

4- لم ترق بعد آلية استماع اللجان الدائمة إلى مرتبة الآلية الرقابية، كما لم ترتق اللجان إلى ممارسة دور الاستطلاع والمتابعة الميدانية، وقصر النص دورها على فحص النص القانوني وتعديله، عدا لجنة المالية في الغرفة السفلى التي تبدو قوة تأثيرها جلية في التأثير على مشاريع قوانين المالية.

وفيما يتعلق بتطبيقات الوسائل المرتبة للمسؤولية فهي الأخرى مكبلة بالقيود الإجرائية والموضوعية، والحل أقوى من هذه الآليات, ولذلك لم تثبت الممارسة لجوء الغرفة السفلى إلى توظيف أي من هذه الآليات طيلة تجربتها، مما يؤكد أنها مغيبة عمليا، ولا تجد مكانها في نظامها الدستوري، مما يدعم الرأي القائل بضعف فعالية الأداء الرقابي بهذه الآليات، إن لم يكن منعدما.

ولئن لعب البرلمان دورا في عدم تقييد عمل الدولة، لدى اضطلاعه بالرقابة في المجال المالي، إلا أن الممارسة تؤكد ضعف هذه الرقابة، وتتجلى مظاهر هذا الضعف في الاستعصاء المقنن الذي يحول دون تعديل بنود قانون المالية، وتواجد بصمات الحكومة في كل خطوات مناقشته، علاوة على انفرادها بإعداده، وسيطرة الأغلبية المساندة للحكومة لدى

مناقشته أو التصويت عليه، وكذا سيف الإصدار في حال تأخر البرلمان في المصادقة على القانون، وكل ذلك ساهم في إضعاف الرقابة في هذا المجال.

ولا تخرج رقابة البرلمان على السياسة الخارجية عن الطابع الشكلي الذي وسمت به الرقابة في المجال المالي، فالسياسة الخارجية مجال محفوظ للرئيس يستأثر بتوجيهها، واتخاذ الخيارات والقرارات بشأنها، وإن إقحام البرلمان في التصديق على المعاهدات، لا يعني أن الدستور يسند للبرلمان الدور الفاعل في التأثير على هذه السياسة, إذ لم يحدث أن عارض البرلمان سياسة الرئيس الخارجية، أو اعتراض على إبرام معاهدة أو اتفاقية.

فكل هذه المظاهر تثبت محدودية دور البرلمان في المجال الرقابي وضعفه وانحساره، ومحدودية فعالية الآليات الرقابية المتاحة له دستوريا.

غير أن الحكم بعدم فعالية وضعف هذا الأداء يبقى انطباعيا وسطحيا ونسبيا ما لم يتم قياس هذه الفعالية, وبحث بدائل تفعيلها, وهو ما عالجته ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني، وضمن المبحث الأول عالجت قياس هذه الفعالية من منظور مقارن, لاستكشاف مواطن ضعفها، وأسباب هذا الضعف وعلاجه، وقد اعتمدت نموذج التجربة الفرنسية للمقارنة، رغم سعة المسافة الحضارية والزمانية بين التجربتين، ورغم حداثة تجربتنا وافتقارها للنضج والخبرة، ورغم الأزمات التي عطلت هذه التجربة لمدد طويلة، فإن الارتقاء بهذه التجربة يفرض الاقتداء بالتجارب العريقة، واستخلصت عبر هذه المقارنة أن الهوة سحيقة بين مستوى التجربتين، وامتدت المقارنة إلى بحث مدى اقتراب أو ابتعاد مستوى الأداء الرقابي للبرلمان الجزائري باعتماد مبادئ البرلمان الصالح معيارا لقياس درجة فعالية هذا الأداء، وقد وضع هذه المبادئ المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بالتداول مع خبراء عرب وأجانب، إذ يعد الأداء فعالا إذا تطابق مع المؤشرات والمبادئ الفرعية المتفرعة عن مبادئ البرلمان الصالح، وتتناقص درجة فعالية الرقابة كلما اتسعت الفجوة بين هذه المبادئ والأداء المستهدف، لأصل إلى أن الفجوة هي من الضيق بحيث لا يستبعد أن تتطابق مع هذه المبادئ، إذ ما تم رفع القيود الإجرائية والموضوعية عن توظيف الآليات المتاحة دستوريا، ولعل هذا التقارب راجع إلى تماثل الظروف والشروط والمناخ السياسي الذي يحضن الأداء الرقابي في الدول العربية التي استقى المركز من تجاربها هذه المبادئ.

وفي كلتا الحالتين فإن إصلاحات جذرية تهيء للبرلمان تفعيل أدائه الرقابي أصبحت ملحة وضرورية، وهو ما عالجته ضمن المبحثين الأخيرين من نفس الفصل ، بدءا بمباشرة

إصلاحات دستورية تنصرف إلى إعادة توزيع السلطات, بالقدر الذي يبوئ البرلمان المكانة المتقدمة في رسم السياسات العامة وصناعة القرار, تطبيقا للفصل المرن بين السلطات المطبوع بالتعاون والرقابة المتبادلة، ولا يكفي ذلك ما لم تتم مراجعة قانون الانتخابات والأحزاب والجمعيات, لكونها مصدر تغذية راجعة للبرلمان، إضافة إلى إحداث تطوير مؤسسي ينصرف إلى إصلاح مؤسسة البرلمان نفسها بتطوير أداء الأعضاء والعاملين واللجان، وتعديل النظام الداخلي، ومد أعضاء البرلمان بالوسائل التكنولوجية الحديثة للمساعدة في تطوير هذا الأداء، وتفعيل أداء الجهاز الإداري والفني, وتطوير الإعلام البرلماني، وتوثيق روابط تواصل البرلمان بالقوى السياسية والاجتماعية، بما يضمن الارتقاء بأدائه، ورفع قدرته التنافسية في خريطة التجارب المعاصرة.

وسعيا إلى تجسيد ما سبق، ولضمان إحلال البرلمان مكانته الطبيعية في تراتيبية المؤسسات السياسية، وتحقيق فعالية أدائه , فإننا نقترح ما يلي:

أولا: مباشرة إصلاح دستوري يلج إلى إعادة صياغة البنية التشريعية في مسار التجدد والتحديث، والذي من شأنه أن يعيد للبرلمان اعتباره ومكانته, عبر إعادة النظر في تقاسم القوى بين السلطات, ومعالجة الاختلال الحاصل في هذا التقاسم، بمبرر عقلنة أفقدت البرلمان دوره، وشروط وظروف أدائه الفعال، وعمق أفول قدراته التشريعية والرقابية، وجعل هذا التقاسم سلطة التنفيذ هي السلطة الوحيدة المهيمنة والمستقلة والسامية على غيرها من السلطات.

ولا يكفي إحلال البرلمان موقعه الطبيعي في تراتيبية السلطات, ما لم يمتد ذلك إصلاح الفعل الانتخابي بما يؤمن شفافية الانتخابات وسلامتها ونزاهتها، وما يؤمن وصول نخب كفؤة إلى المجالس لتضطلع بدورها التمثيلي العادل والصحيح. ويمتد إلى إصلاح حزبي يعيد النظر في قانون الأحزاب بما يضمن مشاركتها بفعالية في مسار التجدد، ويفرد لها دورا في تعميق القيم الديمقراطية، وإمداد البرلمان بنخب فعالة منفتحة على التعايش، وعلى التنوع في القيم والممارسات، ولها القدرة على التأثير الإيجابي في القرار السياسي، ويمتد إلى إصلاح جمعوي بما يضمن توسيع مجال حركة الجمعيات، وتنظيمها بما يجعلها فضاء للتحكيم والوساطة بين المواطن والسلطة.

ثانيا: المبادرة بإصلاح مؤسسي ينصرف إلى إصلاح مؤسسة البرلمان ذاتها، بتحديث وتفعيل الجهاز الإداري والفني، ومراجعة نظامها الداخلي ونظام لجانها، والقانون الناظم

لعلاقتها بالحكومة، وإعادة تنظيمها هيكليا، ومدها بوسائل التكنولوجية المتطورة، باعتماد ما بات يعرف بالبرلمان الإلكتروني، الذي يوطد تواصل البرلمان ببيئته السياسية والاجتماعية، وتطوير الإعلام البرلماني، وتحديث المكتبة، ووضع برامج لتدريب أعضاء البرلمان والعاملين به، لرفع جاهزيتهم واستعدادهم لأداء دورهم بالفعالية المطلوبة.

ثالثا: الولوج إلى تطوير الأداء النوعي للبرلمان بما يضمن تنافسيته، وإحلاله الموقع المتقدم في المؤسسات السياسية للدولة، بتطوير أداء أعضاء البرلمان، وتطوير الأداء الرقابي والتشريعي، بدعم البرلمان بالمكاتب الاستشارية، وبيوت الخبرة، والمرصد البرلماني، بما يجسد التطوير النوعي الذي يرسم أدوارا جديدة للبرلمان، ويحوله من مؤسسة جامدة، منكفئة على نفسها، ومؤطرة ومحصورة ومقيدة، إلى آلية عمل تؤمن التعبير الرسمي عن مطالب المجتمع، وتعمق تكيفها الإيجابي مع الحقائق السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وتبوئ البرلمان المكانة اللائقة به في خريطة التجارب المعاصرة.

تمت

بحمد الله وعونه

قائمة المراجع المعتمدة:

أولاً: باللغة العربية:

1 – المؤلفات:

– **القاضي عفيف مقدم**، محاضرات في الموازنة العامة، الدار الجامعية، بيروت، لبنان.

– **أندريه هوريو**، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة على مقلد، شفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1977.

– **أوليفييه دي هامل، إيف ميني**، المعجم الدستوري، الجزء الأول، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، سنة 1996.

– **أحمد سرحال**، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، بيروت.

– **أحمد نعمان الخطيب**، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، جامعة مؤتة، الأردن، سنة 1999.

– **إدمون رباط**, الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، سنة 1971.

– **الأمين شريط** , الوجيز في القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1999.

– **إيهاب زكي إسلام**، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1983.

– **بارش سليمان**، شرح قانون العقوبات الجزائري، الجزء الأول، مطبعة عمار قرفي، باتنة – الجزائر، سنة 1992.

– **بشير علي محمد باز**، حق حل المجلس النيابي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2004.

– **وسيم حسام الدين الأحمد**، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2008.

– **حسن صالح سميع**، أزمة الحريات السياسية في الوطن العربي، الزهراء للإعلام العربي، سنة، 1988.

– **حسين عثمان حسين**، النظم السياسية منشورات الحلبي، بيروت، لبنان، سنة 2000.

– **طعيمة الجرف**، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 1994.

– **يحيى الجمل**، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت.

- **يحيى السيد الصباحي**، النظام السياسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1993.
- **ياسين محمد العيثاوي**، الكونغرس والنظام السياسي الأمريكي، دار أسامة، الأردن، سنة 2008.
- **كامل ليلة**، النظم السياسية والقانون الدستوري (الدولة والحكومة)، دار النهضة، بيروت، سنة 1969.
- **ليلى تكلا**، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلومصرية، سنة 1991.
- **لاري إلوتيز**، نظام الحكم في الولاية المتحدة الأمريكية، ترجمة جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 1996.
- **لويس فيشر**, سياسات تقاسم القوى، ترجمة مازن حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 1993.
- **ماجد راغب الحلو**، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 2005.
- **محمد باهي أبو يونس**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة 2002.
- **محمد بوسلطان**، فعالية المعاهدات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1995.
- **محمد سليمان الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، سنة 1985.
- **محمد فالح صالح**، إدارة الموارد البشرية، دار الحوامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2004.
- **محمد نصر مهنا**، الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
- **ميلود ذبيح**, الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، عين مليلة – الجزائر، سنة 2007.
- **مدحت محمد أبو النصر**، إدارة منظمات المجتمع المدني، دار إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، مصر، سنة 2007.
- **مسعود شيهوب**، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة ؟
- **مصطفى أبو زيد فهمي**، الدستور المصري فقها وقضاء، دار المطبوعات الجامعية، مصر، الطبعة التاسعة.
- **منصور رحماني**، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006.
- **محمد شيرين الكردي**، قاموس ابن سينا، مكتبة ابن سينا للطباعة والنشر، القاهرة، سنة 2000.

- **موريس دي فرجيه :**
الأحزاب السياسية، دار النهار للنشر، بيروت، لبنان، سنة 1983.
- المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، سنة 1992.
- **ناجي عبد النور**، النظام السياسي الجزائري، مديرية النشر بجامعة قالمة، الجزائر، سنة 2006.
- **ناصر مراد**، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، دار هومة، الجزائر، سنة 2003.
- **نجوى إبراهيم**، تحليل دور المؤسسات التشريعية في صنع السياسة العامة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة 2006.
- **نعمان عطا الله الهيثي**، الرقابة على الحكومة، دار رسلان، دمشق، سوريا، سنة 2007.
- **سعيد الحكيم**، الرقابة على أعمال الإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة، سنة 1987.
- **سعيد المرصفي**، المسؤولية الوظيفية في الإعلام، دار الذخائر، الدمام، السعودية، سنة 1994.
- **سليمان محمد الطماوي**، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1988.
- **سيد قطب**، في ظلال القرآن، الجزء السادس، دار الشروق، بيروت، لبنان، سنة 1985.
- **عادل ثابت فتحي عبد الحافظ :**
- النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، سنة 1999.
- النظرية السياسية المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، دون سنة.
- **عادل فليح العلي**، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، دار الحوامد، عمان، الطبعة الأولى، سنة 2007.
- **عبد العالي دبلة :**
الدولة، رؤية سوسيولوجية، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة .
- الدولة الجزائرية الحديثة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة .
- **عبد الله بوقفة**، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، سنة 2002.
- **عفيفي كامل عفيفي**، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة 2002.
- **علي السيد الباز**، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار الجامعات المصرية، سنة 1978.

– **علي الصاوي**، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2000.
– **علي عباس**، الرقابة الإدارية على المال والأعمال، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، جامعة عمان الأهلية، الأردن.
– **عمار عباس**، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2006.
– **عبد الرحمن بن محمد بن خلدون**، مقدمة ابن خلدون، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، سنة 2006.
– **عقيلة خرباشي**، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007.
– **فهمي خليفة الفهداوي**,السياسة العامة :منظور كلي في البنية والتحليل,دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة,عمان , الأردن ,سنة 2001
– **صالح بلحاج**، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسية الجزائري، دار قرطبة، الجزائر، سنة 2006.

2 – الرسائل الجامعية:

أ – رسائل الدكتوراه:

– **الأمين شريط**، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، سنة 1991.
– **جلال بنداري عطية**، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة في مصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة سنة 1996.
– **حسن مصطفى البحري**، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 2006.
– **كريم أحمد يوسف كشكاش**، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 1987.
– **مفتاح عبد الجليل**، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة – الجزائر، سنة 2008.
– **محمد عبد الحميد أبو زيد**، توازن السلطات ورقابتها، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 2003.
– **سعيد بو الشعير**، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ديسمبر، 1984.
– **خرباشي عقيلة**، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2009.

ب- رسائل الماجستير:

- التجربة البرلمانية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر .

- **حاتم ذبيح**، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2009.

- **طارق عاشور**، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2009.

- **ليلى بن بغلية**، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2006.

3 - المقالات:

أ - المجلات والنشريات:

- **أحمد السيد الكردي**، مبادئ الرقابة الإستراتيجية، كلية التجارة، جامعة بنها، مصر.

- **العيد عاشوري**، الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام القانوني الجزائري، وقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 3، ديسمبر 2003.

- **العيد عاشوري:**

- نحو تطوير الرقابة على أعمال الحكومة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 14، نوفمبر 2006.

- ي/إبراهيم، المؤسسات التشريعية الجزائرية بعد الاستقلال، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول، سنة 2003.

- اللجان في الهيئات التشريعية، **ترجمة نورا الأسعد**، المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.

- **الهاشمي واضح، بدار عاشور**، تنمية الكفاءات من خلال التكوين الالكتروني وإساهمه في تحقيق التنمية المستدامة، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المنعقد يومي 10، 11 نوفمبر 2009، منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة.

- **أندرسون ب جونسون**، تقييم البرلمان: مجموعة أدوات التقييم الذاتي للبرلمانات، الاتحاد البرلماني الدولي، سنة 2008.

- **أحمد عظيمي،** دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر، وقائع اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجبهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني.
- **إستر سامجو**، الوظيفة التمثيلي للبرلمان الإيطالي وعلاقته بالدوائر الانتخابية، وقائع ندوة حول بناء قدرات المؤسسة البرلمانية و تعزيز مشاركة الموطنين في الدول العربية، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة: الدول العربية.
- **الأمين شريط :**
- العلاقة بين الناخب والمنتخب في التشريع الجزائري، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثامن، سنة 2008.
- التجربة البرلمانية في ظل التعددية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الرابع، أكتوبر 2003.
- الديمقراطية التشاركية: الأسس و الآفاق، وقائع ندوة حول البرلمان والمجتمع المدني، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد السادس، سنة 2006.
- عن بعض شروط، صناعة التشريع، مجلة الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجوائر، العدد السادس، السداسي الأول من سنة 2008.
- **امحند برقوق،** الهندسة الانتخابية، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر.
- **باسم عمر كيلاني،** أهمية الرقابة الخارجية على الموازنة، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة 2007.
- **بن مالك بشير،** علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مجلة الأوراسي الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الأول، سنة 2002.
- **بوكرا إدريس، الغوتي سعاد، رباح محمد، ينات عبد المجيد،** المراقبة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، تاريخ الإعداد 2جانفي 2007.
- **بوزيد لزهاري،** المجتمع المدني، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد السادس، سنة 2008.
- **جاك لوفيفر،** المعارضة في الديمقراطية الغربية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان، 2006.
- دراسة مشروع قانون المالية لسنة 2004 أمام مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أفريل 2004.
- مقالات بيداغوجية، سلسة موعدك التربوي، المركز الوطني للوثائق التربوية، الجزائر، العدد 1، سنة 2002.

- **هاني حسن الموسوي**، مؤثرات قياس أداء المجالس النيابية، يومية الوسط البحرينية، الصادرة بتاريخ 19 جويلية 2010, العدد رقم 2873.
- **هدى الشاهد**، بناء القدرات المؤسسية للبرلمان، جريدة الحوار المتمدن المؤرخة
- **هكو يمينة**، المسؤولية السياسية في دول المغرب العربي، جامعة وجدة، المغرب، سنة2005.
- **زياد بارود**، الإصلاح البرلماني وحقوق الإنسان، وقائع المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، تحت عنوان "الإصلاح البرلماني"، المنعقد أيام 15، 16، 17، جوان 2003، كلية العلوم الاقتصادية والسياسية، جامعة القاهرة، سنة 2003.
- **زين الدين عبد الهادي**:

نظم المعلومات في المكتبات البرلمانية، وقائع المؤتمر العربي حول إدارة المجالس الوطنية، المنعقد يومي، 3،4 ماي 2005، القاهرة، مصر.

- علاقة البرلمان بتكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، وقائع ندوة حول تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- حصيلة أشغال اللجان الدائمة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الثالث، سنة 2004.
- **حاتم لبيب**، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، سنة 1991.
- **يحي سعيدي**، أوصيف لخضر، أثر الجودة الشاملة على رفع أداء وفعالية المنظمة، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة المسيلة، الجزائر.
- **كحلول صورية، نور الدين مغزي**، فعالية التسيير، بحث قدم أمام طلبة مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
- **كريم السيد عبد الرزاق، ياسر فتحي كاسب**، البرلمان الالكتروني: تطوير المواقع على الانترنت، وقائع المؤتمر العربي الثالث للمجالس التشريعية العربية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر الجديدة، سنة 2007.
- **كريم السيد**، إصلاح ماذا في الحياة البرلمانية؟ وقائع المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق
- **محمد أكرم العدواني**، قياس و تقويم الأداء المؤسسي، مجلة علم الإبداع الشهرية الإلكترونية.
- **محمد الحموري**، الأسس المطلوبة لأنظمة المساءلة الفاعلة في الدول العربية، وقائع ندوة حول "المساءلة والمحاسبة" يومي 7، 8 فيفري 2007، نشرية صادرة عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، لبنان، سنة 2007.

- **محمد أنس قاسم**، نظام الأمبودسمان، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، عدد 1، سنة 1975.
- **محمد مالكي:**
- آثار غياب المساءلة السياسية على تطور النظم السياسية في أقطار الوطن العربي، وقائع ندون حول "المساءلة والمحاسبة" يومي 7، 8 فيفري 2007، نشرية صادرة عن المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، لبنان، سنة 2007.
- الرقابة البرلمانية على الحكومة، وقائع ورشة عمل إقليمية حول تعزيز الدور الرقابي للبرلمانات العربية، بيروت لبنان، يومي 16-17أكتوبر 2009.
- **محمد مرعي مرعي**، القياس المقارن *the benchmarking* أساس تطوير المؤسسات، جريدة البعث اليومية الصادرة بتاريخ 04-01-2009، العدد رقم 13575.
- **محمدي عبد المنعم**، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، العدد 23، سنة 2004.
- **مفتاح عبد الجليل**، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر، مخبر الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية.- محاولة الضغط على البرلمان، دليل المنظمات غير الحكومية.
- **محمد عبد اللاوي مراد**، دور المعارضة والتزاماتها، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان، 2006.
- **محمد نبيل الشمي**، المعارضة السياسية في الوطن العربي: تأصيل و تقييم، جريدة الحوار المتمدن، العدد 2979 المؤرخ في 18-04-2010.
- مناقشة قانون المالية أمام مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الخامس، أفريل 2004.
- **مبروك غضبان** ، الرقابة في النظام الدستوري الجزائري، محاضرة في القانون الدستوري المعمق ألقيت أمام طلبة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2001.
- **مسعود شيهوب**، القوانين المؤطرة للنشاط السياسي في الجزائر، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد السادس، سنة 2008.
- **ناجي عبد النور**، التمثيل السياسي في البرلمان التعددي الجزائري، مجلة التواصل، العدد20، ديسمبر 2007، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.

- **ناجي عبد النور**، البرلمان و التحول الديمقراطي في الجزائر، مداخلة قدمت في ملتقى حول التحول الديمقراطي في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2005.
- **نذير المومني**، دور البرلمان في إعداد ومراقبة و تقييم السياسات العامة، المركز العربي لتطوير حكم القانون و النزاهة.
- **نبيل طنطاوي**، دور لجان التحقيق في فعالية الرقابة البرلمانية، مجلة كلية الحقوق، جامعة البحرين، العدد الثاني، جويلية 2004.
- نص لائحة تأييد لبرنامج الحكومة المعروض أمام مجلس الأمة رقم 2006/01، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، ديسمبر 2004.
- **سعاد حفاف، مليكة بوضياف**، دور المساءلة في تفعيل الأداء المؤسسي الحكومي، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المنعقد يومي 10، 11 نوفمبر 2009، منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة.
- **سعاد غوتي**, البرلمان في النظام السياسي الجزائري، دورية ملتقى المؤسسات الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثاني، جوان 2006.
- **سعيد مقدم**، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول، سنة 2003.
- **سهام شهابي، سيد أحمد حاج عيسى**، الرقابة الاستراتيجية ودورها في تحسين أداء المنظمات، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المنعقد يومي 10، 11 نوفمبر 2009، منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة.
- **سليمان محمد الطماوي**، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي–دراسة مقارنة– الطبعة الخامسة،دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة1978.
- **عبد الناصر جابي**، العلاقة بين البرلمان و المجتمع، دورية الوسيط الصادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد السادس، سنة 2008.
- **علي الصاوي :**
- قياس فعالية البرلمان، وقائع المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني , كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة ، المنعقد فيما بين 17,15 جوان 2003.
- نحو جدول أعمال لتطوير عمل المجالس العربية، وقائع ندوة حول تطوير العمل البرلماني العربي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للبلدان العربية.

- الصياغة التشريعية للحكم الجيد، وقائع ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، المنعقدة فيما بين 3،6 فيفري 2003، بيروت.
- صعوبات الإصلاح البرلماني، وقائع المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني حول الإصلاح البرلماني، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة , المنعقد فيما بين 15, 17 جوان 2003.
- **عمار عباس**، استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العدد الرابع، سنة2003.
- **عمار عوابدي:**
- عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- مكانة آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان، 2006.
- **عمر شريف**، التنمية المستدامة وآليات تحسين إدارة الأداء وتطوير الفعالية في المنظمة، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المنعقد يومي 10، 11 نوفمبر 2009، منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة.
- **عمر فرحاتي**، دور السلطة التشريعية في البناء الديمقراطي، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد الرابع، أفريل 2006.
- **عبد الحكيم طوطاح**، مقاربة الدور الرقابي للجان البرلمانية، جريدة هسبريس الإلكترونية المغربية، بتاريخ 7جويلية2010.
- **عبد العزيز زياري**، الكلمة الافتتاحية، وقائع ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي، مجلة ملتقى المؤسسات الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد 3، ديسمبر 2003.
- **عبد القادر عبد العالي**، الأحزاب السياسية، وقائع الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية، المنعقد يومي 16،17ديسمبر2008، قسم العلوم السياسية، جامعة الشلف، الجزائر.
- **عبد المليك مزهودة**، الأداء بين الفعالية و الكفاءة، مجلة العلوم الإنسانية الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد الأول، نوفمبر 2001.
- **عزيز كايد**، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، فلسطين، مارس 2007.

- **عزيزة شيري**، الأسئلة البرلمانية، مجلة المنتدى القانوني، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد السابع، أفريل 2010.
- **عمر عبد الكريم سعداوي**، التعددية السياسية في العالم الثالث، مجلة السياسة الدولية، العدد 138، المؤرخة في أكتوبر 1999.
- **فوزية بوقطب**، مؤشرات قياس الأداء والفعالية في المنظمات، أبحاث الملتقى الدولي حول أداء وفعالية المنظمة في ظل التنمية المستدامة، المنعقد يومي 10، 11 نوفمبر 2009، منشورات مخبر السياسات والاستراتيجيات الاقتصادية في الجزائر، جامعة المسيلة.
- **فيليب لافو**، المعارضة والديمقراطية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان، 2006.
- **صاحب الربيعي**، دور الأحزاب السياسية في بناء الدولة الحديثة، جريدة الحوار المتمدن، العدد 1317 المؤرخ في 14-09-2009.
- **صوالح عبد الله**، أهداف التعليم، الكتاب السنوي، المركز الوطني للوثائق التربوية، الجزائر، سنة 2003.
- **صالح رغيد:**
- الدور الرقابي للبرلمانات، المركز اللبناني للدراسات .
- التطورات العالمية و أثرها في الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للدول العربية.
- **قاسم هاشم**، عوامل تواجد برلمانات قوية في الدول العربية، مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 13، جوان، 2006.
- **رابح لعروسي**، قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري، دورية دراسات إستراتيجية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، القبة، الجزائر، العدد الرابع، جويلية 2007

ب- الجرائد الوطنية:

- **بشير مصيطفى**، مخطط عمل الحكومة أهداف كبرى وتحديات أكبر، جريدة الشروق أونلاين، المؤرخة في 2009/05/20.
- **جلال بو عاقي**، البرلمان يصادق على قانون ضبط الميزانية لسنة 2008، جريدة الخبر اليومية المؤرخة في 21 جانفي 2011، العدد رقم 6242.
- **ح. سليمان :**
- إجبارية اشتراط المستوى الجامعي في قوائم المترشحين، جريدة الخبر اليومية المؤرخة في 22 مارس 2011 العدد رقم 6302.

– استعداد رئيس الجمهورية للمبادرة بالإصلاح، جريدة الخبر اليومية المؤرخة في 20 مارس 2022، العدد رقم 6300.
– التأخر في المصادقة على القوانين، جريدة الخبر اليومية، المؤرخة في 20 نوفمبر 2002، العدد رقم 3633.
– القانون الأساسي للقضاء أمام المجلس الدستوري، جريدة الخبر اليومية المؤرخة في 21 نوفمبر 2002، العدد رقم 3634.
– جلسات استماع كبديل لبيان السياسة العامة، جريدة الخبر اليومية، المؤرخة في 25 أوت 2010، العدد رقم 6098.
– **مني ليف عباس**، اتساع نطاق التشريع بالأوامر، جريدة الأحرار اليومية، المؤرخة في 25 أوت 2003.
– **سميرة بلعمري** , مشروع حالات التنافي, جريدة الشروق اليومية المؤرخة في 20 جوان 2011, العدد رقم 3330.
– **عبد القادر بوخمخم :**
– مجلس الأمة يحقق في مدى تطبيق الحكومة لبرنامجها الجديد، جريدة الشروق اليومي، المؤرخة في 3 مارس 2008، العدد رقم 2239.
– مونولوج حكومي يعوض عمل مؤسسات التقويم والرقابة، جريدة الخبر اليومية المؤرخة في 4 أكتوبر 2004، العدد رقم 5446.

4 – النصوص القانونية:
– دستور 10 سبتمبر 1963.
– دستور 22 نوفمبر 1976.
– دستور 23 فيفري 1989.
– دستور 28 نوفمبر 1996.
– الدستور الكويتي لسنة 1962.
– الدستور اللبناني المؤرخ في 22 ماي 1926
– الدستور المغربي المؤرخ قي 13 سبتمبر 1996.
– الدستور الأردني لسنة 1952.
– دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 ديسمبر 1787.

- دستور الجمهورية الفرنسية الصادر في 4 أكتوبر 1958.
- دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971.
- قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- الأمر رقم 20- 95، المؤرخ في 17 – 7 – 95 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- الميثاق الوطني، جبهة التحرير الوطني، الجزائر، سنة 1980.
- قانون عضوي رقم 99 – 02 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر سنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، لعام 2000.
- القانون المدني رقم 05- 10 المؤرخ في 20 جويلية 2005.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 30 جوان 2000.
- التعليمة العامة رقم 2000/08 المؤرخة في 12 جويلية 200، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الصادرة عن مكتبة المجلس الشعبي الوطني.
- المرسوم التنفيذي رقم 98-04 المؤرخ في 17 جانفي 1998، والمتعلق بمهام وزير العلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 4 المؤرخة في 28 جانفي 1998.
- حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002 – 2007) نشرية للوزارة الكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر سنة 2007.
- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984، الجريدة الرسمية رقم 38 المؤرخة في 30 جانفي 1980.
- حصيلة أشغال مجلس الأمة مجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، ديسمبر 2002.
- قانون المالية لسنة 2009، رقم 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، الجريدة الرسمية رقم 78 المؤرخة في 31 ديسمبر 2009.

- الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 95 - 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995،المتعلق بمجلس المحاسبة, الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 1 سبتمبر 2010.

- جلسة أشغال اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة.

- أرشيف الفترة التشريعية الخامسة، المجلس الشعبي الوطني.

- القوانين المصادق عليها في الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007) للمجلس الشعبي الوطني.

- أمر رقم 07/07 المؤرخ في 6 مارسن المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12 لعام 1997.

- الأمر رقم 09/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الصادر في 6 مارس 1997.

- قانون رقم 6-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 جوان 1996، والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.

- القانون العضوي المتعلق بعضو البرلمان، المؤرخ في 31 جانفي 2001، الجريدة الرسميةرقم 09 المؤرخة في 4 فيفري 2001

5 - الجرائد الرسمية للمداولات:

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34، المؤرخة في 3 فيفري 2003.

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 259، المؤرخة في 4/23/ 2001.

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 12، المؤرخة في 12/15/ 1997.

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 24، المؤرخة في 12/24/ 1997.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 107، المؤرخة في 12/12/1998.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 95، المؤرخة في 25 جانفي 2004.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 191، المؤرخة في 26 فيفري 2000.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 227، المؤرخة في 18 أكتوبر 2000.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 53، المؤرخة في 09-06-2003.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 191، المؤرخة في 26 فيفري 2000.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 110، المؤرخة في19 ماي 2005.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 20، المؤرخة في 12 أوت 2002.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 119، المؤرخة في 23 جويلية 2009.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 223، المؤرخة في 09-10-2000.

– الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 191 لسنة 1990 .

6 – مراجع أخرى:

– آيات من القرآن الكريم.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

1 – *Les ouvrages* :

- Dominique chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, Tome 2, 3ème édition, Armand Collin, Paris, 2003.

- Philipe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 12 ed, LJDJ, Paris, 2000.

- Marcel Prélot, Jean Boulois, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz – Paris, 1978.
- Claude Leclercq, Droit constitutionnel et institutions politiques, 2ed, Like.
- Dimitri Georges Lavroff, Le droit constitutionnel de la 5ème république, 3ème édition, Dalloz, Paris, 1999.
- Bernard Chante Bout, Droit constitutionnel et science politiques, Economica, Paris, 1978.
- Kadart Jasque, Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome 2, 2ème édition, LJDJ, Paris, 1980.
- D. Benabbou– Kirane Fatiha, Droit parlementaire, T2, OPU, Algérie, 2009.
- Eisman (A), Elément de droit constitutionnel Français et comparé, Tome 1, Revue par Henry Nazard, Paris, 1921.
- George Vedel, Institutions politiques du monde contemporain, Paris, 1973.
- Yves Guichet, Jean Catsialis, Droit constitutionnel, Ellipse, 1978.

2 – Les Articles:

- Article N° 6, du 03/1/1973/ L'intermédiaire.
- Bernard chante bout, Le contrôle parlementaire, documents d'études, N°1, 14eme édition, 1998, Paris.
- Gérard Burdeau, Le contrôle parlementaire, documentation d'étude, N 14, Paris, 1970.
- L'hou Don Boudria C.P, Les questions écrites et orales, L'expérience Canadienne, séminaire des institutions, Ministère des relations avec le parlement, Algérie, N°3, Décembre 2006.
- John Burton, oral questions, TD, UCD, Parliamentary accountability, 2001.
- Corrine Luquiens, Les procédures des questions, un moyen de contrôle parlementaire, l'expérience Française, Revue des institutions, Ministère des relations avec le parlement,revue n3,décembre 2006, Algérie .
- Gistion Bigaut, La responsabilité pénale des hommes politiques, document d'étude, N°1, 14ème édition, 1998, Paris.
- Catherine Maynal, Le contrôle parlementaire et évaluation, la documentation Française, Paris, 1995.
- Richard Cazenave, Le suivi de l'application des lois, actes du séminaire parlementaire, Niamey, Niger, du 24 au 36 octobre 2000.

- *D. Lazhar Fellah, Quel contrôle parlementaire de l'exécution du budget de l'état ? El Watan, 10-07-2006, Algérie.*
- *Armel de Divellec, Des effets du contrôle parlementaire, Revue – pouvoirs, 2010. Cairn info.*

3 – Les dictionnaires:

- *L'efficacité, Medidico, Nouveau dictionnaire de citation.*
- *Robert pour tous, dictionnaire Le Robert, Paris, 1974.*
- *Le Robert Junior, dictionnaire Le Robert, Paris, 1993.*
- *Paul Robert, Le petit Robert 1, Le Robert, Paris, 1992.*
- *Petit Larousse, librairie Larousse, Paris, 1980.*

4 – المراجع الالكترونية:

ا- بالعربية:

- جي لوكلارك، دافيد مونياش ، بيار بواكلير , المساءلة والتقارير حول الأداء والرقابة الشاملة، *(www.ccaf. fcvi.com)*
- المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية، واشنطن، الولايات المتحدة الأمريكية, محاولة الضغط على البرلمان، دليل المنظمات غير الحكومية: (www.ug-*law.com)*
- مفهوم الكفاءة (www.marifa.com)
- محمد تشيوري، الرقابة (www.Alhewar.org)
- فقه المعارف الإسلامية: (www.abdean.com)
- د. سليم الحص، المحاسبة مدخل الإصلاح، *(212, 37, 222, (52/index.php.2ltenid*
- المحاسبة: *(www.america.gov)*
- المساءلة: *(www.iraqcp.org)*
- المساءلة السياسية: *(www.ccaf-FCVi.com)*
- الشفافية والنزاهة: *(www.startimes2.com)*
- الشفافية: *(www.transparency.org)*
- أهداف الشفافية: *(www.startimes2.com)*
- موقع مجلس المحاسبة بالجزائر *(www.comptes.erg.dz)*
- الأداء التشريعي للمجالس العربية: *(www.undp.pogar)*

– عبد العزيز بن سعد الغيثر، الرقابة: (www.saaid.net)
– د. سعود طامي الشبهان المطيري، الرقابة: (www.kumua.net.kw)
– د. كما إمام، الحسبة والرقابة في الإسلام: (www.aldjazera.net)
– د. عبد الرحمن تيشوري، الرقابة: (www.Alhewar.org)
– أهل الحل والعقد: (www.elmokhtar.net)
– تاريخ البرلمان الجزائري: (www.meudes.alafdal.net)
– د. أحمد خروع، دولة القانون في الوطن العربي والإسلامي، (www.aljazera.net)
– د. بسام دبلة، دولة القانون والتنمية: (www.mokarabet.com)
– الرقابة القضائية، (www.adabafou.com)
– الفصل بين السلطات: (www.albashayer.com)
– الرقابة على أعمال الإدارة: (www.ao.academy.org)
– الحزب الشيوعي الصيني: (www.arabi.chena.org)
– محمد عبد القادر الجاسم، الرقابة البرلمانية تشمل السلطة التنفيذية والقضائية، (www.alwaqt.com)
– وزارة العلاقات مع البرلمان، الأحكام التشريعية التي تحدد مسار الرقابة، (www.mrcq.gov.dz)
– الأسس القانونية للمساءلة والرقابة السياسية، (orgwww.oman-palestine.)
– د. جلال بنداري، السؤال البرلماني، (www.parliament.gov.eg)
– مجلس الأمة الكويتي، التحقيق البرلماني، (www.majlisloumah.net)
– د. رفعت عبد الحميد عطيفي، الاستجواب وأثره على الأداء البرلماني، مجلس الأمة الكويتي، جانفي 2003. (www.majlisloumah.net)
– مغني عمار، بوراس عبد القادر، الإقرار بالمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، جامعة ابن خلدون، تيارت ، الجزائر، الموقع الاليكتروني، منتدى الحقوق والاستشارات القانونية:(www.djelfa.info)
– عبد ربه خالد، المسؤولية القانونية، أغادير، منتديات ستار تايمز، (www.startimes2.com)
– آثار التحقيق البرلماني: (www.palmoon.net)

- وزارة العلاقات مع البرلمان *(www.mrecq.gov.dz)*
- د. جلال بنداري، ياسر فتحي كاسب، بركات السائح، دليل النائب داخل اللجان البرلمانية: *(www.parliament.gov.eg)*
- د. علي الصاوي، تطوير عمل المجالس العربية: *(www.undg.pogar)*
- د. عيد صالح، الدور الرقابي للمجالس النيابية العربية: *(www.ae.biteflight.org)*
- د.محمد إبراهيم التويجري، معايير الكفاءة وتحسين الأداء في القطاع العام، المنظمة العربية للتنمية الإدارية: *(www.arado.org.eg)*
- د. هيثم أحمد حسين عبد المنعم، نموذج محاسبي لقياس وتقديم الأداء المؤسستي: *(www.un.org)*
- عمار سعيداني، حصيلة الفترة التشريعية الخامسة (2002 – 2007) *(www.apn-dz.org)*
- حصيلة نشاط البرلمان المغربي للفترة النيابية السابعة (2002 – 2007) *(www.parlement.ma)*
- مبادئ البرلمان الصالح، المركز العربي لتطوير حكم النزاهة والقانون في الدول العربي، *(www.arabrulepffaw.org)*
- المعهد الديمقراطي للشؤون الدولية واشنطن: *(www.www.nddi.org)*
- ورقة عمل حول الإعلام البرلماني، مركز الدراسات والبحوث، (www.nuwad.gov.ch)
- أنا جلالوزي *(Anna Glalluzi)*، المكتبات البرلمانية، مستقبل غير مضمون: *(www.iffa.org)*

ب- باللغة الأجنبية :

- *L'efficience, un article de wikipédia (l'encyclopédie libre)*
- *L'Etat de droit: (www.viepublique.fr)*
- *L'Etat de droit: (www.wikipédia.org)*
- *la séparation des pouvoirs: (www.aboulou.com)*
- *L'opposition politique: (www.toupie.org)*
- *Définition du "pouvoir": (www.ddictionnaire_juri.com)*
- *The parliamentary questions: (www.acpss-ahram.org.eg)*
- *Les commissions d'enquête en France: (fr.wikipédia.org)*
- *L'interpellation, vocabulaire politique: (www.crusp.be)*

- *Jean Charest, l'interpellation, (logo radio canada)*
- *L'impeachment, wikipédia (l'encyclopédie libre)*
- *La responsabilité politique: (www.oboulo.com)*
- *A motion of confidence: (wikipédia.org)*
- *vote of no confidence: (www.britanica.com)*
- *La responsabilité collective: wikipédia (l'encyclopédie libre)*
- *La responsabilité ministérielle: wikipédia (l'encyclopédie libre),*
- *La motion de censure: (www.canablg.com)*
- *Définition de mesure de la performance: (www.vermimment.net)*
- *La mesure de la performance, chaire internationale d'études des processus d'affaires: (web.hec.co)*
- *Léontine Ganassou, Les mesures quantitatives et qualitatives: (www.cpc.unc.edu)*
- *Définition du mot comparatif, dictionnaire de la langue française: (www.linternote.com)*
- *Définition du mot comparatif: (www.mediadico.com)*
- *Statistiques de l'activité parlementaire de l'assemblée nationale, 12° législature (2002 – 2007) (www.assemblée-national.fr)*
- *Statistiques de l'activité parlementaire du sénat: (www.senat.fr)*

فهرس